

I. Sentencias del Tribunal Constitucional

Por FRANCISCO CORRAL DUEÑAS

Sentencia de 4 de julio de 1991.—LEY DE COSTAS.—Resolución de varios recursos de inconstitucionalidad acumulados.—Pleno.—Ponente: Sr. Rubio Llorente.

Hechos.—En los recursos de inconstitucionalidad acumulados números 1689, 1708, 1711, 1715, 1717, 1723, 1728, 1729 y 1740/88, interpuestos contra la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Han sido recurrentes la Xunta de Galicia, el Consejo de Gobierno de las islas Baleares, el Gobierno Vasco, el Parlamento de Cataluña, el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, el Gobierno de Canarias, el Gobierno Valenciano y don FEDERICO TRILLO-FIGUEROA MARTÍNEZ-CONDE, Comisionado por cincuenta Diputados. Se ha personado el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y ha sido Ponente el Magistrado don FRANCISCO RUBIO LLORENTE, quien expresa el parecer del Tribunal.

Fallo.—El Tribunal Constitucional ha decidido:

Estimar parcialmente los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, y en consecuencia:

a) *Declarar que son inconstitucionales y consiguientemente nulos los artículos:*

26.1 [y en consecuencia las Disposiciones Transitorias 4.^a —apartado 2.c)— y 7.^a —apartado 1— y Disposición Final 1.^a en cuanto atribuyen a la Administración del Estado el otorgamiento de autorizaciones en la zona de protección]; 33.4, inciso final; 34 (y en consecuencia todas las referencias que a las normas aprobadas de acuerdo con él se hacen en los arts. 47.3, 52.1, 53.1 y 57.2, DT 3.^a, apdo. 4, y en la DF 1.^a); 35.2, las palabras “de oportunidad u otras”; 110, apartados b) (en cuanto incluye las autorizaciones en la zona de protección), h) (en cuanto referido a los vertidos de tierra y mar) y l) (en cuanto se refiere a la inspección y coordinación del cumplimiento de los Tratados Internacionales por las Comunidades Autónomas); 111, apartado 1.d), en cuanto incluye el inciso “sobre acuícultura”; 118 y Disposición Adicional 5.^a, apartado 2, en las palabras “en todo caso”.

b) Declarar que no son inconstitucionales si se interpretan en el sentido que se expone en los Fundamentos Jurídicos de esta Sentencia, que a continuación cada uno de ellos entre paréntesis se indican, los artículos siguientes: 25, apartado 3 [FJ 3.D.c)]; 33, apartados 3 y 4 (este último respecto del inciso “y se distribuirán de forma homogénea a lo largo de la misma” [FJ 4.B.c)]; 44, apartado 1 [FJ 4.C.a)]; 55, apartado 1 [FJ 4.E.c).a’)]; 67 [FJ 4.G.b)]; 68 [FJ 4.G.c)]; 71, apartado 3 [FJ 4.G.d)]; 86 (FJ 5.C); 110, apartados c), g) e i) [FJ 7.A.c).g).e).i)]; 112 [FJ 7.A.c)]; 115 (FJ 7.C); Disposición Transitoria 1.^a, apartado 3 [FJ 8.B.d)], y Disposición Transitoria 5.^a (FJ 8.F).

c) Desestimar los recursos de inconstitucionalidad en todo lo demás.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero.—La inconstitucionalidad que los recurrentes denuncian se argumenta, en cada uno de los recursos y respecto de cada uno de los preceptos, mediante razones diversas que habrán de ser tomadas en consideración cuando, más abajo, los analicemos en detalle. El motivo común y fundamental que todos los recurrentes aducen para sostener la inconstitucionalidad de los artículos que integran el cuerpo de la Ley (de los elementos comunes a la impugnación de las Disposiciones Transitorias y Adicionales nos ocuparemos más tarde), utilizando en particular frente a cada uno de ellos, a veces como argumento único y directo, a veces sólo de modo indirecto o en unión de otros, es, sin embargo, el de que mediante el establecimiento de estas normas el Estado invade la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre ordenación del territorio y urbanismo, e incluso la autonomía municipal. Parece indispensable, en consecuencia, antes de acometer el análisis en particular de los distintos preceptos, para facilitarlos y evitar reiteraciones, estudiar directamente el mencionado argumento:

A) La primera cuestión que al acometer tal estudio se nos plantea es la atinente a cuál sea el alcance que en relación con el litoral ha de otorgarse a la competencia sobre ordenación del territorio. Si hubiéramos de contemplar sólo el texto de la Constitución esa cuestión no tendría apoyo en nuestro Derecho positivo, pues el artículo 148.1.3.º, que menciona como materia de posible competencia de las Comunidades Autónomas la de “ordenación del territorio”, no establece, respecto de éste distinción alguna y ninguna duda cabe tampoco sobre la pertenencia del litoral al territorio. El bloque de la constitucionalidad que hemos de tomar en consideración para pronunciarnos sobre la validez o invalidez de las normas legales no está integrado, no obstante, sólo por la Constitución, sino también por otras normas (art. 28 LOTC) entre las que figuran, muy destacadamente, las contenidas en los Estatutos de Autonomía. En este caso, los de siete de las ocho Comunidades recurrentes (esto es, todas ellas, salvo Cantabria) mencionan la competencia para la ordenación del litoral como distinta a la competencia para la ordenación del territorio, a la que viene a sumarse.

Esta diferencia estatutaria entre ordenación del territorio y ordenación del litoral parece responder además a la creencia de que sólo las Comunidades Autónomas constituidas al amparo de lo previsto en el artículo 151 y DT 2.^a CE podían asumir desde el momento mismo de su creación competencia para la ordenación del litoral, que sólo mediante reforma de su Estatuto, o por vía de delegación o transferencia, podrían hacer suya, añadiéndola a la competencia para la ordenación del territorio, las Comunidades creadas por la vía que abren

el artículo 143 y DT 1.^a CE. No sólo se menciona, en efecto, la competencia para la ordenación del litoral en los Estatutos de Autonomía del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía y no, por el contrario, en los de Asturias, Cantabria y Murcia, sino que, de modo absolutamente expresivo, el Estatuto de Autonomía de Canarias menciona en un lugar (art. 29.11) la competencia sobre ordenación del territorio como competencia cuya titularidad se asume en ese momento y en otro distinto (art. 34) la competencia para la ordenación del litoral, que sólo se recibirá cuando sea otorgada por vía de delegación o transferencia.

Esta interpretación que el legislador estatutario ha hecho de la norma constitucional quiebra, sin embargo, en el caso del Estatuto de Autonomía de las islas Baleares, elaborado y promulgado según el procedimiento previsto en los artículos 143 y 146 CE y que, pese a ello, precisa (art. 10.3) que la ordenación del territorio incluye la del litoral.

Nos hallamos así ante dos interpretaciones distintas de lo dispuesto en el artículo 148.1.3.^a de la CE. Una, más restrictiva y sin apoyo alguno en la letra del precepto, para la cual el concepto de territorio no incluye el de litoral y que, en consecuencia, entiende que, inicialmente, la competencia para ordenar este último sólo puede ser asumida por aquellas Comunidades Autónomas cuyos Estatutos sólo han de tener en cuenta los límites establecidos en el artículo 149. Otra, más amplia y en definitiva más congruente con el texto constitucional, para la cual el litoral forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas costeras, de manera que su ordenación puede ser asumida por éstas como competencia propia desde el momento mismo de su constitución y sea cual hubiera sido la vía seguida para lograrla.

Esta segunda interpretación del mencionado precepto (art. 148.1.3.^a) de la Constitución, priva de relevancia constitucional, en lo que toca a la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, a la distinción, innecesaria por tanto a estos efectos, entre “territorio” y “litoral”. Apoyándonos en ella no sólo hemos de desechar las reservas que el Abogado del Estado (aunque de modo dubitativo y más bien en apoyo de otra argumentación) expresa sobre la constitucionalidad del Estatuto balear, sino afirmar también que se extiende a la ordenación del litoral la competencia que a Cantabria otorga su Estatuto de Autonomía (art. 22.3) sobre “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”.

Esta afirmación no sólo se fundamenta, como hemos visto, en el texto de la Constitución, sino incluso en el del propio Estatuto de Autonomía que, al definir el territorio de la Comunidad Autónoma (art. 2.2) lo identifica con el de los “municipios comprendidos dentro de los límites administrativos de la actual provincia de Santander”. Esta definición (coincidente, por lo demás, con la utilizada en los Estatutos de Autonomía de Asturias —art. 2— y Murcia —art. 31—, que no han sido parte en estos recursos) hace imposible la interpretación restrictiva y excluyente antes comentada, pues el litoral forma también parte, sin duda alguna, del territorio de los municipios costeros.

Frente a esta conclusión sólo cabe utilizar el argumento *a contrario*. Este sólo tiene pleno sentido, sin embargo, cuando se comparan normas que tiene idéntico origen y el contenido de cada uno de los Estatutos de Autonomía tiene su origen en la iniciativa de órganos *ad hoc* cuyo criterio respecto del alcance de los conceptos utilizados por la Constitución pueden diverger de un caso a otro, sin que estas divergencias, en cuanto se muevan dentro del valor común de los términos empleados, deban ser necesariamente eliminadas por las Cortes Generales. No hay por tanto razón alguna para sostener que éstas, al aprobar el

Estatuto de Cantabria, no han querido dar al concepto de territorio el valor pleno que en el texto constitucional tiene, aunque en los proyectos de Estatuto de otras Comunidades Autónomas se hubiera hecho de él una interpretación más restringida y se hubiera creído necesario completarlo con una referencia específica al litoral, quizá por el distinto entendimiento que en ese momento se tenía de las competencias de las entidades locales sobre el litoral. Hay que entender, por tanto, como conclusión, que todas las Comunidades costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también para la del litoral, como sin duda han entendido también los autores de la Ley de Costas, en cuyo artículo 117 se hace una referencia genérica a todo planeamiento territorial y urbanístico "que ordene el litoral", concepto este último, por lo demás, cuya precisión no está exenta de considerables dificultades, que aquí podemos obviar, ya que, a los efectos de esta Ley, incluye al menos la ribera del mar y sus zonas de protección e influencia.

B) Sobre el concepto mismo de ordenación del territorio son escasas las precisiones que se encuentran en nuestra doctrina. La STC 77/1984 (FJ 2.º) se limita a afirmar que "tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial", a lo que agrega la STC 56/1986 (que en concreto se refiere a la competencia sobre urbanismo, pero en términos perfectamente aplicables a la de ordenación territorial) que esa competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas no puede impedir al Estado el ejercicio de sus propias competencias exclusivas (FJ 3.º). Una consecuencia esta última por lo demás perfectamente obvia, pues como sucede en todos aquellos casos en los que la titularidad competencial se establece por referencia a una "política" (v. gr., protección del medio ambiente, protección del usuario, etc.) y no por sectores concretos del ordenamiento o de la actividad pública, tal competencia no puede ser entendida en términos tales que la sola incardinación del fin perseguido por la norma (o por el acto concreto) en tal política permita desconocer la competencia que a otras instancias corresponde si la misma norma o acto son contemplados desde otras perspectivas. De otra parte, y como también es obvio, la ordenación del territorio es, en nuestro sistema constitucional, un título competencial específico que tampoco puede ser ignorado, reduciéndola a la simple capacidad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, las actuaciones que por otros títulos ha de llevar a cabo el ente titular de aquella competencia, sin que de ésta se derive consecuencia alguna para la actuación de otros entes públicos sobre el mismo territorio.

La ordenación del territorio es, efectivamente, más una política que una concreta técnica y una política, además, de enorme amplitud. La Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada por la CEMAT (Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio) el 23 de mayo de 1983, citada por muchos de los recurrentes, la define como "expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad".

Esa enorme amplitud de su ámbito propio evidencia que quien asume, como competencia propia, la ordenación del territorio, ha de tomar en cuenta, para llevarla a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo. Cuando todas esas actuaciones sobre un mismo territorio corresponden a una sola Administración, o en términos más generales, a un sólo ente público, la ordenación del territorio planteará siempre problemas de orga-

nización, pero no originará más problemas jurídicos en sentido estricto que aquellos que surjan de la relación entre las potestades de la Administración (o los poderes del ente público) y los derechos de los particulares. Este supuesto se da raras veces, sin embargo, en la realidad. La idea de "ordenación" (o de "planificación", que es el término utilizado en otras lenguas europeas) del territorio nació justamente de la necesidad de coordinar o armonizar, desde el punto de vista de su proyección territorial, los planes de actuación de distintas Administraciones. Cuando la función ordenadora se atribuye a una sola de estas Administraciones, o, como entre nosotros sucede, a entes dotados de autonomía política constitucionalmente garantizada, esa atribución 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.

Este condicionamiento de una competencia atribuida por referencia a un concepto que la Ley cántabra sobre la materia (Ley 7/1990) califica de equívoco y la Ley de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid (Ley 10/1974) de "denominación aún confusa en nuestra reflexión teórica", no es ilegítimo y ello no sólo por el hecho de que el territorio puede ser contemplado desde una perspectiva nacional y hasta europea, como recuerda la Ley 6/1989 de la Comunidad valenciana, sino sobre todo porque, como acabamos de indicar, es inherente a la idea misma de ordenación la actuación de poderes distintos, dotados de competencias propias. Para que el condicionamiento legítimo no se transforme en usurpación ilegítima, es indispensable, sin embargo, que el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de sus límites propios, sin utilizarlas para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que ha de ejercerse. Habrá que atender por tanto en cada caso a cuál es la competencia ejercida por el Estado, y sobre qué parte del territorio de la Comunidad Autónoma opera, para resolver sobre la legitimidad o ilegitimidad de los preceptos impugnados.

C) No es, desde luego, la ordenación del territorio el objetivo perseguido por la Ley impugnada. Su objeto, definido en el artículo primero, es "la determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre y especialmente de la ribera del mar". Es desde la perspectiva de esta autodefinición desde donde se ha de juzgar fundamentalmente la legitimidad de la normativa estatal, que los recurrentes niegan en cuanto que tal normativa condiciona o limita la competencia que las Comunidades Autónomas tienen para la ordenación de su propio territorio, incluido el litoral.

Es sabido que, según una doctrina que muy reiteradamente hemos sostenido [SSTC 77/1984, FJ 3.º; 227/1988, FJ 14, y 103/1989, FJ 6.ºa)] la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial y que, 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 espacio corresponden a otros entes públicos que no ostentan esta titularidad. Tal doctrina no significa, sin embargo, que la Constitución no establezca con absoluta precisión que es competencia propia del Estado la determinación de aquellas categorías de bienes que integran el dominio público natural y que atribuya al Estado la titularidad del mismo, como ya se declaró en la STC 227/1988 (FJ 14). Según allí se demuestra no sólo resulta, en efecto, del análisis del artículo 132 CE la conclusión de que "tratándose del demanio natural es lógico que la potestad de demanializar se reserve en exclusiva al Estado y que los géneros naturales de bienes que unitariamente lo integran se incluyan asimismo, como unidad indivi-

sible en el dominio estatal", sino que esa solución es la única compatible con otros preceptos constitucionales, muy especialmente los contenidos en los párrafos primero y octavo del apartado primero del artículo 149.

Esta facultad de legislador estatal para definir el dominio público estatal (art. 132.2 CE) y para establecer el régimen jurídico de todos los bienes que lo integran, está constitucionalmente sujeta a condicionamientos que la propia Constitución establece de modo explícito o que implícita, pero necesariamente, resultan de la interpretación sistemática de la Norma Fundamental. Como en el presente caso el contenido del dominio público, el género de bienes que lo integran, está establecido por la propia Constitución, el legislador se limita, al definirlo, a ejecutar un mandato constitucional y se excusan otras consideraciones respecto del condicionamiento que a la facultad para incluir en el dominio público, genéricamente, los bienes de otra naturaleza o clase, impone la misma Constitución. Si resulta necesario recordar que, en lo que toca el 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. Ciertamente esta inclusión en la legislación reguladora del régimen jurídico de los bienes del dominio público natural cuya titularidad corresponde al Estado de las medidas de protección necesarias para asegurar la integridad de esa titularidad se impone como necesidad lógica en todo caso, y así lo declaramos, en lo que concierne a las aguas, en la ya citada STC 227/1988 (FJ 18). En el caso del dominio público marítimo-terrestre se trata además, sin embargo, de una expresa necesidad jurídico-positiva, constitucional, pues es obvio, el mandato del constituyente quedaría burlado si el legislador obrase de modo tal que, aun reteniendo físicamente en el dominio público del Estado la zona marítimo-terrestre, tolerase que su naturaleza y sus características fueran destruidas o alteradas.

De otro lado, es igualmente evidente que de esa titularidad derivan también facultades propias para la Administración del Estado, de las que no es necesario ocuparse ahora, pues las cuestiones que respecto de la misma se suscitan habrán de ser tratadas al analizar las previsiones legales sobre la utilización del demanio en el Fundamento Cuarto.

D) Esta naturaleza y estas características de la zona marítimo-terrestre no se reducen, como es bien sabido, al simple hecho físico de ser esa zona el espacio en el que entran en contacto el mar y la tierra. De esa situación derivan una serie de funciones sociales que la Carta Europea del Litoral resume, en el primero de sus apartados, señalando que es esencial para el mantenimiento de los equilibrios naturales que condicionan la vida humana, ocupa un lugar estratégico en el desarrollo económico y en la reestructuración de la economía mundial, es soporte de las actividades económicas y sociales que crean empleo para la población residente, es indispensable para el recreo físico y psíquico de las poblaciones sometidas a la presión creciente de la vida urbana y ocupa un lugar esencial en las satisfacciones estéticas y culturales de la persona humana. Para servir a estas funciones el legislador estatal no sólo está facultado, sino obligado, a proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos.

Estas finalidades que ampara el artículo 45 CE no pueden alcanzarse, sin embargo, sin limitar o condicionar de algún modo las utilizaciones del demanio y el uso que sus propietarios pueden hacer de los terrenos colindantes con él y, en consecuencia, tampoco sin incidir sobre la competencia que para la ordena-

ción del territorio ostentan las Comunidades Autónomas costeras. Esta incidencia está legitimada, en lo que al espacio demanial se refiere, por la titularidad estatal del mismo. En lo que toca a los terrenos colindantes es claro, sin embargo, que tal titularidad no existe y que la articulación entre la obligación estatal de proteger las características propias del dominio público marítimo-terrestre y asegurar su libre uso público, de una parte, y la competencia autonómica sobre la ordenación territorial, de la otra, ha de hacerse por otra vía, apoyándose en otras competencias reservadas al Estado en exclusiva por el artículo 149.1 de la CE. 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, 20, 21 ó 24 del citado art. 149.1 CE), 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 artículo 149.1.1, que opera aquí en dos planos distintos. En primer lugar para asegurar una igualdad básica en el ejercicio del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona (art. 45 CE), en relación con el dominio público marítimo-terrestre, cuya importancia a estos efectos ya ha sido señalada antes con referencia a la Carta Europea del Litoral. No es ya la titularidad demanial, sino la competencia que le atribuye el citado artículo 149.1.1, la que fundamenta la legitimidad de todas aquellas normas destinadas a garantizar, en condiciones básicamente iguales, la utilización pública, libre y gratuita del demanio para los usos comunes y a establecer, correlativamente, el régimen jurídico de aquellos usos u ocupaciones que no lo son. De otro lado, tanto para asegurar la integridad física y las características propias de la zona marítimo-terrestre como para garantizar su accesibilidad es imprescindible imponer servidumbres sobre los terrenos colindantes y limitar las facultades dominicales de sus propietarios, afectando así, de manera importante, el derecho que garantiza el artículo 33.1 y 2 de la CE. La necesidad de asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de este derecho no quedaría asegurada si el Estado, en uso de la competencia exclusiva que le otorga el artículo 149.1.1 no regulase las condiciones básicas de la propiedad sobre los terrenos colindantes de la zona marítimo-terrestre, una regulación que, naturalmente, no excluye la posibilidad de que, a través de los correspondientes instrumentos de ordenación, las Comunidades Autónomas condicionen adicionalmente el uso que a esos terrenos puede darse.

El segundo, aunque no secundario, de los indicados títulos es el que, en relación con la protección del medio ambiente consagra el artículo 149.1.23. Como se sabe, la competencia allí reservada al Estado es la relativa al establecimiento de la legislación básica, que puede ser complementada con normas adicionales, cuando así lo prevén los respectivos Estatutos, así como el ejercicio de las funciones de ejecución necesarias para la efectividad de esa legislación. Es, sin duda, la protección de la naturaleza la finalidad inmediata que persiguen las normas mediante las que se establecen limitaciones en el uso de los terrenos colindantes a fin de preservar las características propias (incluso, claro está, los valores paisajísticos) de la zona marítimo-terrestre y, por tanto, es a partir de esa finalidad primaria como se han de articular, para respetar la delimitación competencial que impone el bloque de la constitucionalidad, la obligación que al legislador estatal impone el artículo 132.2 de la CE y las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas.

Conviene subrayar ya en este momento, que los términos en los que la Cons-

titución (art. 149.1.23) recoge la competencia exclusiva del Estado concerniente a la protección del medio ambiente ofrecen una peculiaridad que no puede ser desdeñada a la hora de establecer su significado preciso. No utiliza aquí la Constitución, en efecto, como en otros lugares (v. gr. en art. 149.1.13, 16, 18 ó 25) el concepto de bases, sino el de legislación básica del que también hace uso en otros párrafos (17 y 27) del mismo apartado 1.º del artículo 149. A diferencia de lo que en estos sucede, sin embargo, no agrega explícitamente (como en el art. 149.1.27), ni implícitamente admite (así el 149.1.17) que el desarrollo de esta legislación básica pueda ser asumido, como competencia propia, por las Comunidades Autónomas, sino que precisa que la eventual competencia normativa de éstas es la de “establecer normas adicionales de protección”.

Aunque esta redacción del texto constitucional lleva naturalmente a la conclusión de que el constituyente no ha pretendido reservar a la competencia legislativa del Estado sólo el establecimiento de preceptos básicos necesitados de ulterior desarrollo, sino que, por el contrario, ha entendido que había de ser el Estado el que estableciese toda la normativa que considerase indispensable para la protección del medio ambiente (sin perjuicio, claro está, de que este standard proteccionista común fuese mejora, por así decir, por las Comunidades Autónomas) y aunque, efectivamente algunos Estatutos de Autonomía se ajustan precisamente a este entendimiento (así EA Galicia, art. 27.30; EA Valencia, art. 32.6.º; EA Baleares, art. 11.5.º, por ceñirnos a las Comunidades Autónomas actoras en los presentes recursos que han asumido competencias normativas), hay otros Estatutos de Autonomía [así EA País Vasco, art. 11.1.ºa); EA Cataluña, art. 10.6.º, y EA Andalucía, art. 15.1.7.ª] que atribuyen a la correspondiente Comunidad Autónoma competencia para desarrollar la legislación básica del Estado sobre medio ambiente.

Esta atribución es, sin duda, legítima, pues al precisar que el Estado tiene competencia exclusiva para la legislación básica sobre protección del medio ambiente, “sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”, la Constitución no excluye la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pueden desarrollar también, mediante normas legales o reglamentarias, la legislación estatal, cuando específicamente sus Estatutos les hayan atribuido esta competencia. La obligada interpretación de los Estatutos conforme a la Constitución fuerza a entender, sin embargo, que en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos y que, en consecuencia, no cabe afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales aduciendo que, por el detalle con el que están concebidas, no permiten desarrollo normativo alguno.

Esta consideración, unida a la evidente dificultad que en la práctica ofrece la distinción entre normas que desarrollan la legislación estatal y normas que establecen medidas adicionales de protección permite establecer una cierta equiparación, a estos efectos, entre todas las Comunidades Autónomas.

Con arreglo a estas ideas generales y sin perjuicio de examinar otros posibles títulos competenciales cuando la materia concreta lo requiera, pasamos al análisis de las impugnaciones dirigidas contra los distintos artículos. Ordenaremos este análisis siguiendo los Títulos en los que la propia Ley está dividida aunque, ocasionalmente, en razón de la conexión existente entre los preceptos, hayamos de hacer referencia, en el análisis del contenido de un determinado Título, a preceptos que se hallan fuera de él.

2. El Título I está dividido en cuatro capítulos y comprende dieciocho ar-

títulos (del 3 al 20), de los cuales se impugnan los 3.1; 4; 5 (y por conexión con ellos 9.1; 11 y 18.1); 13; 15 y 16, así como, por la relación que guardan con otros preceptos del Título II, los artículos 6.1; 12.5 y 15.

A) *Artículo 3.1.a)*

Los recursos que postulan la declaración de inconstitucionalidad de este precepto, suscritos por el Gobierno vasco y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña no basan su impugnación en la transgresión de norma alguna de delimitación competencial, sino en la violación del principio de seguridad jurídica que implica la utilización de un criterio ("hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos") que se aparta de los utilizados en leyes anteriores, puede variar con el transcurso del tiempo y no coincide con el contenido que las instituciones garantizadas por la Constitución tienen en la conciencia social. Con estos argumentos, viene a coincidir el utilizado por la Comunidad Autónoma de las islas Baleares, que sin embargo no demanda la inconstitucionalidad de este precepto, al sostener que los conceptos utilizados en el artículo 132.2 de la Constitución deben ser entendidos de acuerdo con las definiciones legales vigentes en el momento de la promulgación de aquella.

Que la nueva Ley utilice para la delimitación de la zona marítimo-terrestre una definición distinta de un concepto ya utilizado por leyes anteriores sobre la materia, no es, ciertamente, razón alguna que abone su inconstitucionalidad. Una cosa es que las instituciones públicas o los institutos de derecho privado constitucionalmente garantizados no pueden ser modificados en términos que afecten a su contenido esencial, de manera, aun conservándose la antigua denominación, esta venga a designar un contenido en el que la conciencia social no reconoce ya la institución garantizada y otra bien distinta que el legislador no pueda modificar las definiciones o los criterios definitorios de realidades naturales, no jurídicas, a las que la Constitución alude.

La Constitución, al facultar al legislador para determinar qué bienes han de formar parte del dominio público estatal, determina por sí misma (imponiendo con ello al legislador la obligación de incluirlos en el demanio) que en todo caso formara parte de él la zona marítimo-terrestre y las playas, pero como es evidente no pretende atribuir a estos conceptos otro contenido que el de su valor léxico, ni eleva a rango constitucional las definiciones legales previas. El legislador, al definirlos con mayor precisión para establecer una más nítida delimitación del demanio, que es una de las finalidades plausibles de la Ley impugnada, no puede ignorar este valor léxico, pero, ateniéndose a él, es libre para escoger los criterios definitorios que considere más convenientes.

Es claro que el criterio ahora utilizado, como todo criterio que hace referencia al cambio en el tiempo, adolece de una cierta imprecisión, puesto que puede modificarse nuestro conocimiento del pasado y no tenemos el del porvenir. No puede tacharse, sin embargo, en modo alguno de irracional o caprichoso, ni se aparta en nada de la noción genérica de la zona marítimo-terrestre como zona en donde el mar entra en contacto con la tierra emergida, ni, por último, difiere sustancialmente de los empleados con anterioridad. Determinar cuál es el punto adonde alcanzan "las olas en los mayores temporales conocidos" no entraña mayor dificultad que fijar aquel a donde llegan "las mayores olas de los temporales", que era el criterio acogido por las Leyes de Puertos de 1880 y 1928, ni siquiera cuando el sustantivo "temporal" se acompaña del adjetivo "ordinario"

como hizo la Ley de Costas de 1969, pues también este adjetivo, con el que se aludía a la habitualidad o frecuencia, lleva a distintas soluciones en función de cuál sea el período de tiempo considerado y de lo que por frecuencia quiera entenderse.

Es posible que el nuevo criterio lleve a considerar como partes del demanio fincas que anteriormente no lo integraban; pero el problema que de ello pueda resultar en nada afecta a la constitucionalidad del precepto que ahora analizamos y habrá de ser tratado, en su caso, al estudiar la impugnación dirigida contra las Disposiciones Transitorias.

B) *Artículos 4 y 5*

Por razones en buena medida análogas a las ya expuestas sostiene también la inconstitucionalidad de los artículos 4 (excepto el apartado 3.º) y 5 (excepto la expresión "en cuyo caso serán de dominio público su zona marítimo terrestre y playas" y la referencia a los artículos 3 y 4) del Gobierno Vasco, que atribuye además a estos preceptos consecuencias idénticas a las que son propias de las "leyes meramente interpretativas", que consideramos inconstitucionales en la STC 76/1983.

En cuanto que el precepto incluye en el demanio bienes que no están directamente aludidos por la Constitución ha de considerarse dictado en virtud de la facultad que la misma Constitución concede al legislador para determinar los bienes que integran el dominio público. Aunque esta facultad no aparece acompañada, en el artículo (132.2) que la otorga, de limitación expresa alguna, es evidente que de los principios y derechos que la Constitución consagra cabe deducir sin esfuerzo que se trata de una facultad limitada, que no puede ser utilizada para situar fuera del comercio cualquier bien o género de bienes si no es para servir de este modo a finalidades lícitas que no podrían ser atendidas eficazmente con otras medidas. En el presente caso la finalidad perseguida es, claro está, la de "la determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre y especialmente de la ribera del mar", que es la explícitamente proclamada en el artículo 1.º de la Ley impugnada. Atendida esta finalidad, no cabe imputar exceso alguno al legislador en ninguna de las determinaciones que los distintos apartados del artículo 4 hacen, ni menos aun en el contenido del artículo 5, que expresamente excluye la incorporación al dominio público de las islas que sean de propiedad privada de particulares o de entidades públicas o proceda de la desmembración de éstas. Aquellas determinaciones se refieren en todo caso a tierras que han formado parte del lecho marino (apartados 1.º y 2.º) o que quedan cubiertos por él (3.º) o que han estado integrados en la zona marítimo-terrestre o son prácticamente indiscernibles de ella (apartados 4.º, 5.º y 6.º), o se incorporan a ella en virtud de un negocio jurídico (apartados 7.º y 8.º) o, por último, están ocupados por obras que son parte del dominio público estatal por afectación (apartados 9.º, 10 y 11).

De otra parte, es claro que el hecho de que estas normas entrañen alguna consecuencia en cuanto a la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas no permite considerarlas en modo alguno como normas meramente interpretativas. La interdicción de este género de normas, de acuerdo con las razones que se dan en el FJ 4.º de nuestra Sentencia de 5 de agosto de 1983 (STC 76/1983) y las consecuencias que de ellas se extraen en el FJ 5.º, está referida, como es lógico, a la interpretación de conceptos jurídicos, no

a la delimitación de los espacios naturales a los que las normas han de aplicarse. Como ya dijimos en STC 277/1988, “una cosa es que el legislador estatal realice, con pretensiones normativas de validez general, una interpretación genérica y abstracta del sistema constitucional y estatutario de delimitación de competencias, subrogándose en el ejercicio del poder constituyente sin una expresa previsión constitucional o estatutaria, y otra muy distinta que ejercite las potestades normativas que la Constitución y los Estatutos de Autonomía le atribuyen específicamente para la regulación de un sector material del ordenamiento. El desarrollo de esta actividad requiere, como presupuesto lógico, una interpretación del alcance y de los límites de la competencia legislativa del Estado, definida en la Constitución y en los Estatutos”. Es evidente que al ejercer la facultad que el artículo 132.2 le otorga para regular el dominio público, el legislador estatal no puede eludir la necesidad de establecer los criterios que permiten identificar los bienes que integran el “demanio natural”. Esos criterios podrán ser impugnados, en cuanto a su validez constitucional, por no ajustarse a preceptos concretos de la Constitución o a los principios que ella, de modo explícito o implícito consagra, pero no en razón de las consecuencias inevitables que la aplicación de esos criterios entrañaría en cuanto a la delimitación espacial, no conceptual, de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas.

C) *Artículos 8 y 9*

Con independencia de la impugnación que el Gobierno Vasco hace del artículo 9.1 por su conexión con el artículo 4, este artículo y el que le precede, esto es, los artículos 8 y 9, son impugnados por el Gobierno Cantabro por violación de los derechos adquiridos sobre marismas y playas por virtud de lo dispuesto en el artículo 92 del Reglamento de Puertos de 1928.

El contenido de estos dos artículos, en cierto sentido complementarios, dimana necesariamente de los principios a que la Constitución (art. 132.1) sujeta el régimen jurídico de los bienes de dominio público, principios que el artículo 7 de esta misma Ley aplica al dominio marítimo-terrestre. En ellos se establece, hacia el futuro, una doble prohibición, de cuya infracción se extraen las consecuencias oportunas en relación con las inscripciones registrales y los actos administrativos. No se admite ni se niega en ellos la existencia de derechos adquiridos, a los que pretendieran hacer referencia, en el momento de elaboración de la Constitución, algunas enmiendas que entonces no se le incorporaron, aunque sí se niega todo valor obstativo frente al dominio público de las detenciones privadas aun amparadas por inscripciones en el Registro de la Propiedad. En cuanto que no se trate de pura detención, sino de disfrute conforme a un título legítimo (derivado o no de los preceptos o concesiones para la desecación de marismas, a los que el recurso alude), es decir, de auténticos derechos, la situación está regulada en las Disposiciones Transitorias, especialmente DT 1.^a y 2.^a, cuya legitimidad constitucional, también negada en diversos recursos habrá de ser analizada más tarde. Como simples disposiciones generales y abstractas, estos preceptos no sólo no son, en consecuencia, contrarios a la Constitución, sino cumplimiento del mandato que ésta dirige al legislador.

D) *Artículo 13*

La impugnación de este precepto por los Consejos Ejecutivos de las Comunidades Autónomas de Cataluña y de las islas Baleares se basa, sustancialmente, en la consideración de que, al disponerse en él que el deslinde aprobado es título bastante para declarar la posesión y la titularidad dominical del Estado y para rectificar, en consecuencia, las inscripciones registrales contradictorias, se dota al acto administrativo de la eficacia propia de las sentencias judiciales, con violación, entre otros, del artículo 106 CE. A esta consideración se añade la de que, en la medida en que la nueva definición amplía el dominio marítimo-terrestre, esta eficacia directa e incontestable del acto de aprobación del deslinde conlleva también una expropiación sin indemnización, que viola lo dispuesto en el artículo 33.3 CE.

Tanto una como otra consideración parten, sin embargo, de una interpretación errónea del contenido de los preceptos impugnados. La última de las mencionadas evoca un supuesto que, allí en donde se dé, determinará la aplicación de los dispuesto en las Disposiciones Transitorias y habrá de ser considerado al analizarlas.

Tampoco rinde cuenta exacta del contenido real del precepto que ahora estudiamos la caracterización del acto aprobatorio del deslinde como un acto dotado de la firmeza propia de las sentencias judiciales e invulnerable al control jurisdiccional. Que esto no es así lo evidencia el inciso final del apartado 2.º del artículo, en donde se reconoce, de modo quizá innecesario, el derecho de los afectados por el deslinde a ejercer las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, acciones que podrán ser objeto de anotación preventiva en el Registro de la Propiedad y que, sin duda, podrán seguirse tanto en la vía contencioso-administrativa, como en la civil, aunque sólo a estas últimas se refiere el artículo 14 (no impugnado) de la misma Ley. Esta interpretación que es la que deriva naturalmente de la letra del precepto es, por lo demás, la acogida en el artículo 29 del Reglamento, que es el que lo desarrolla.

E) *Artículos 15 y 16*

El primero de estos artículos es impugnado por el Gobierno Vasco por la referencia que en él se hace a la zona de servidumbre que establece y regula el Título II. Se trata, en consecuencia, de una inconstitucionalidad que se postula sólo por conexión y que no es éste, en consecuencia, el momento de analizar. El Gobierno de Cantabria reprocha a ambos artículos la infracción del principio de seguridad jurídica, en cuanto que no fijan plazo para la conclusión del deslinde y demoran el proceso de inmatriculación.

La breve argumentación que el Gobierno Cantabro aporta no va dirigida realmente contra los tres primeros apartados del artículo 15, que en buena medida se limitan a recoger, elevando su rangos, normas preexistentes (RD 1156/1986), sino especialmente contra el apartado 4.º, pues es éste el que prohíbe la inscripción de las fincas enclavadas en zonas en las que el deslinde no esté aún aprobado.

Prescindiendo del hecho de que el precepto no prohíbe la inscripción, sino que, en un supuesto típico de cierre provisional del Registro, declara en suspenso la solicitud a tal efecto cursada, es sin duda cierto que al no prever un plazo determinado para la conclusión del expediente, sino sólo para su iniciación, parece que puede producir el resultado, que la Comunidad recurrente entiende

contrario al principio de seguridad jurídica, de prolongar durante mucho tiempo la solicitud de inscripción registral. Esa posibilidad no puede descartarse, como pretende el Abogado del Estado, apelando a lo dispuesto con carácter general en el artículo 61 de la Ley de Procedimiento Administrativo, tan fácil y frecuentemente soslayado, pero aun así no se infringe con ello el principio de seguridad jurídica. Ni de este deriva necesariamente la necesidad de inscripción instantánea en el Registro de la Propiedad de todas las solicitudes que en él se presenten ni la solicitud de inscripción (*rectius*, la inscripción misma) declarada en suspenso deja de entrañar efectos favorables a la seguridad jurídica, que por el contrario podría verse más gravemente perjudicada por inscripciones registrales destinadas a sufrir casi inevitablemente alteraciones una vez efectuado el deslinde. Por lo demás y como evidencia el Reglamento (art. 32.2.º, 3.º y 4.º), la previsión que aquí se echa de menos en la Ley es una precisión típicamente reglamentaria cuyo lugar propio no está en la Ley misma.

Tampoco en el 16, respecto del que no se argumenta en particular y que, en lo sustancial, se limita a extender a las inscripciones de exceso de cabida lo dispuesto en el artículo anterior se advierte vicio de inconstitucionalidad alguno.

Al quedar desechadas las razones por las que se impugnan los artículos 3.1.a), 4 y 5, decae también la impugnación de los artículos 9.1, 11 y 18.1, cuya inconstitucionalidad postula el Gobierno vasco por su conexión con aquéllos.

La decisión sobre otros artículos de este Título I, que son impugnados por la relación existente entre ellos y las previsiones contenidas en el Título II, se adoptará al analizar los recursos dirigidos contra este último. Este es el caso de los artículos 6.1, 12.5 y 15.

3. *El Título II de la Ley* que, según su epígrafe, regula las "limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar por razones de protección del dominio público marítimo-terrestre" y está dividido en cuatro Capítulos, comprende once artículos, todos ellos impugnados por uno u otro de los recurrentes y en su mayoría por la totalidad de éstos.

A) *Artículo 20*

El artículo 20, que sólo se impugna por la Generalidad de Cataluña, viene a precisar genéricamente, el contenido de la protección del dominio público marítimo-terrestre, estableciendo que comprende la defensa de su integridad y de los fines de uso general a que está destinado, así como la preservación de sus características y elementos naturales y la prevención de las perjudiciales consecuencias de obras e instalaciones.

No se advierte motivo alguno de inconstitucionalidad en este precepto pues el legislador estatal, al precisar los fines y objetivos que tratan de alcanzarse a través de la protección del demanio no se ha extralimitado en el ejercicio de sus competencias, ni vulnerado el ámbito competencial propio de las Comunidades Autónomas relativos a la ordenación del litoral y del territorio y al urbanismo.

Es cierto que el contenido dado a la protección demanial en este artículo 20 no coincide con una determinada concepción jurídica estricta del régimen de protección de los bienes demaniales, fundamentalmente centrada en la articulación de los medios jurídicos precisos para la defensa de la integridad —patrimonial— del demanio. Ni aun si se acepta esa estrecha concepción, que no es, como se ha visto en el FJ 1.º, la que resulta de la Constitución quedaría desprovisto de cobertura competencial, sin embargo, el artículo que ahora ana-

lizamos, ya que no es reprochable —en términos competenciales— que el legislador estatal describa anticipadamente los fines tendentes a proteger el dominio público marítimo-terrestre sin prejuzgar a quien corresponda regular y adoptar las medidas y decisiones que hagan efectivos dichos fines. De ahí que el Abogado del Estado pueda afirmar que se trata de un precepto competencialmente inocuo.

El carácter demanial natural de los bienes marítimos y la titularidad estatal de los mismos es título suficiente para que el legislador estatal adopte una previsión como la que se impugna. Que algunas de las medidas que deban adaptarse para dar satisfacción a esos fines protectores se ubiquen en unas u otras de las materias sobre las que se ha efectuado el reparto competencial y que, a resultas de ello, la competencia para su adopción venga a corresponder a unas u otras instancias territoriales, es cuestión que no queda aquí prejuzgada. Pero también puede afirmarse que, aun cuando hipotéticamente correspondiesen alguna de ellas a las Comunidades Autónomas, no resulta ilegítimo que el legislador estatal las englobe en un concepto amplio de protección demanial.

B) *Artículo 21*

El artículo 21 es impugnado en su totalidad, si bien es preciso examinar por separado la impugnación, de una parte, de los dos primeros apartados y, de otra, la del apartado 3, por cuanto es distinta la problemática y los correlativos motivos de inconstitucionalidad que unos y otros plantean.

a) Los apartados 1 y 2 son impugnados por la Generalidad de Cataluña por conexión necesaria con el artículo 20.

Descartada la inconstitucionalidad de aquél queda sin base la impugnación de estos apartados 1 y 2 del artículo 21, restando añadir que la sujeción, con carácter general, de los terrenos colindantes con el dominio público a las servidumbres y limitaciones del dominio que regula la Ley trae razón de ser, como antes se dijo, de la propia naturaleza, características y función social de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, lo que obliga a limitar el uso que pueda hacerse de tales terrenos colindantes al amparo, genéricamente, del título resultante del artículo 149.1.23 CE. Como también hemos dicho, tratándose de terrenos que no forman parte del dominio público, esta limitación sólo puede hacerse derivar de la competencia estatal para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente, cuya ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas. La incardinación de estas limitaciones en el mencionado título competencial, con la consecuencia de que su ejecución haya de extenderse atribuida a las Comunidades Autónomas, no excluye, claro está, la posibilidad de que el Estado pueda utilizar otras competencias sectoriales como efectivamente sucede con la defensa (art. 149.1.4 CE) que da plena cobertura al apartado 2 de este artículo 21, en el que se exceptúa de la referida sujeción a los terrenos expresamente declarados de interés para la seguridad y la defensa nacional, conforme a su legislación específica.

De otra parte, que las limitaciones y servidumbres prevalezcan “sobre la interposición de cualquier acción” y sean “imprescriptibles en todo caso”, encuentra a su vez respaldo en la competencia reservada al Estado en las materias de legislación procesal y civil (art. 149.1, 6 y 8 CE), por lo que ningún reparo cabe oponer, desde la consideración del orden constitucional de distribución de competencias, a los apartados 1 y 2 del artículo 21.

b) Mayor solidez tienen las objeciones que muchos de los recurrentes hacen al apartado tercero de este artículo, en el que se atribuye a todos los preceptos que integran el Título el carácter de “regulación mínima y complementaria de la que dicten las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias”.

En primer lugar, y pese al esfuerzo argumental que en contrario hace la Abogacía del Estado, resulta difícil comprender cómo pueden conjugarse los dos adjetivos que se predicán de la regulación, pues si ésta es mínima por fijar las condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad en los terrenos colindantes, como sugiere la Exposición de Motivos (apartado IV), no se adivina cómo podría ser al mismo tiempo complementaria de otra normativa que, en el mejor de los casos y si las Comunidades Autónomas costeras tuvieran competencia para ello, sólo podría acrecer, nunca disminuir, las cargas (servidumbres y limitaciones) que el legislador estatal ha impuesto sobre la propiedad del suelo en la zona colindante.

La manifiesta impropiedad del carácter “complementario” que el precepto atribuye a la regulación a se refiere, no es sin embargo, razón suficiente para declarar la inconstitucionalidad de aquél pues, como ya hemos afirmado en otras ocasiones, la imperfección técnica no es causa de invalidez. Tampoco resulta evidente, sin embargo, ni qué es lo que por regulación “mínima” deba entenderse, ni qué es lo que el precepto en cuestión añade a la fuerza vinculante de los restantes artículos del Título II. Si esos carecen de ella por exceder, por ejemplo, de la competencia del legislador estatal para dictarlos, es claro que no la adquirirán por obra de esta declaración, pues como ya dijimos en nuestra Sentencia de 5 de agosto de 1983 [STC 76/1983, FJ 4. b)] y es, por lo demás, obvio, “el legislador no puede dictar normas que incidan en el sistema constitucional de distribución de competencias para integrar hipotéticas lagunas existentes en la Constitución”; si por el contrario, la tienen, es manifiestamente innecesario declararlas.

Desde esta perspectiva, el precepto es seguramente técnicamente incorrecto o superfluo. No obstante, debiendo ser entendida buena parte de los preceptos que integran este Título como legislación básica sobre protección del medio ambiente, tampoco hay inconveniente en admitir que la adjetivación empleada para calificar la “regulación” estatal alude al carácter básico de ésta. Es cierto que, con ello, no se dota a los preceptos que integran esta regulación de mayor valor que el que intrínsecamente les corresponda, de manera que el enunciado se convierte en simple norma de reenvío de contenido tautológico, como propone el Abogado del Estado y que la Exposición de Motivos de la Ley no hace referencia alguna al artículo 149.1.23, pero la inocuidad misma del tenor literal del precepto hace imposible que, así entendido, pueda ser considerado contrario a la Constitución.

C) *Artículo 22*

El artículo 22 habilita a la Administración del Estado (en concreto al Ministerio de Obras Públicas, según la DF 1.^a 2) para dictar normas para la protección de determinados tramos de costa, en desarrollo de lo previsto en los artículos 23.2, 25, 26.1, 27.2, 28.1 y 29 de la misma Ley y establece el procedimiento a seguir que requiere la consulta previa con las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos cuya jurisdicción incluya los tramos de costa afectados por tales normas. Del tenor literal del precepto, que refuerza en lo que toca a la eventual

ampliación de la zona de servidumbre de protección el contenido del artículo 23.2, se desprende que tales normas no podrán ser aprobadas si se opone una cualquiera de las Administraciones interesadas. Esta necesidad de la concurrencia de todos los poderes públicos con competencias propias sobre el territorio, que explícitamente reconoce el Reglamento (art. 42.3), reduce al mínimo posible la función del Estado en la protección del demanio y, en consecuencia, no excluye la competencia autonómica, que se mantiene plena en cuanto que puede o no asentir a la normas propuestas que, sin su asentimiento, no llegarán a nacer.

Las normas en cuestión han de tener por objeto la modificación de las que la propia Ley establece con carácter general sobre la anchura de la zona de protección (art. 23), los usos que en ella se prohíben (art. 25), el otorgamiento de autorizaciones para los permitidos (art. 26), la ampliación de la anchura de tránsito (art. 27.2), la servidumbre de acceso público al mar (art. 28.1) y los tramos finales de los cauces de los ríos (art. 29.1). Es indudable que tales normas, que habrán de referirse siempre, según el Reglamento (art. 41.3), a unidades fisiográficas o morfológicas definidas, o a varios términos municipales completos, no son normas generales, en cuanto que no estarán referidas a la totalidad del litoral, y que tienen rango reglamentario. Ni aquella limitación espacial ni esta naturaleza sublegal son, sin embargo, razones que permitan sostener su ilegitimidad constitucional.

De una parte, la variedad de las condiciones físicas de la costa hace razonable, e incluso impone, que no sean idénticas las normas que hayan de aplicarse en uno u otro sitio para la protección del medio ambiente litoral y para asegurar la utilización del demanio o, tal vez, más precisamente, que la estructura jurídicamente uniforme de la protección y de la libertad de acceso (limitaciones a la propiedad, servidumbres de acceso y tránsito) se haga compatible con una acomodación de las determinaciones normativas a la diversidad natural.

De la otra, y como ya antes hemos sostenido, en materia de protección del medio ambiente cobra aun mayor fuerza, por las razones expuestas, las posibilidad que, con carácter general hemos admitido, de adoptar normas básicas con rango simplemente reglamentario, cuando esas normas sean complemento necesario de las establecidas con valor de ley. En el presente caso estas normas reglamentarias, que acomodan a supuestos específicos las determinaciones establecidas por la Ley con carácter general, requieren, y esto es, en definitiva, lo decisivo, además de la voluntad del Estado, las de la Comunidad Autónoma y los Municipios afectados, a los que de ese modo se les da una participación plena en el proceso de elaboración de los contenidos normativos, que sólo con su acuerdo adquirirán fuerza.

D) *Artículos 23 a 26*

Estos cuatro artículos, que componen la Sección 1.^a del Capítulo II de este Título II de la Ley impugnada determinan la anchura de la zona de protección y establecen su régimen jurídico.

Las razones genéricas de su impugnación son las de que, por su contenido [y con excepción del art. 25.1.c)], éstos preceptos no guardan relación alguna con la protección de la naturaleza en sentido estricto por lo que el Estado carece de competencia para dictarlos, anulando tanto la que a las Comunidades Autónomas corresponde para la ordenación de su propio territorio como la de los municipios sobre urbanismo y que, aun si se quisiera entenderlos como normas básicas, faltaría la formalización explícita de su carácter de tales.

Estas razones genéricas son producto, como fácilmente se comprende, de una concepción muy restrictiva de la tarea que el legislador estatal debe llevar a cabo al establecer el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre, no coincidente con la que se deriva del texto constitucional, ya expuesta en el primero de estos Fundamentos. Es evidente que la protección de los bienes que integran este dominio, la preservación de sus características propias y el aseguramiento del libre acceso público a ellas no pueden alcanzarse si no es dictando una legislación básica para la protección del medio ambiente y limitando, de uno u otro modo, la libre disponibilidad sobre los terrenos colindantes, una limitación que, por lo demás, sólo el Estado puede imponer de modo general (art. 149.1.8.º CE), garantizando al tiempo la igualdad básica de todos los españoles que posean fundos en esos terrenos, según ya dijimos, acerca de una norma análoga, en la STC 227/1988 y cuyo carácter básico no necesita explicitación alguna por inferirse naturalmente de su contenido y su generalidad.

Desechado este razonamiento genérico, se han de analizar los que, en concreto se dirigen contra cada uno de los artículos de la Sección.

a) Frente al apartado 1.º del artículo 23 se hacen dos objeciones: la de que no puede atribuirse carácter básico a la determinación de una determinada dimensión, objeción que se pretende apoyar en la STC 69/1982, y la de carecer de toda racionalidad la fijación de un banda de anchura uniforme, sin atender a la muy diversa configuración de éstas.

Ninguna de estas dos razones conducen al resultado perseguido por los recurrentes. La primera de ellas, porque interpreta inadecuadamente nuestra citada sentencia, que se limitó a negar que pudiese atribuirse carácter básico, en aquel concreto conflicto, a la norma que clasificaba según su tamaño a los distintos tipos de espacios naturales protegidos. La segunda, que pasa por alto el hecho de que este es el modo tradicional de establecer la delimitación de la zona de servidumbre contigua a la marítimo-terrestre, con independencia de cuál sea la anchura que a la misma se asigna, ignora también el hecho de que dado el procedimiento seguido para determinar el límite interior de la ribera del mar esta supuesta carencia de racionalidad no existe y que, de otro lado, este es seguramente el procedimiento más eficaz para asegurarme la igualdad en el contenido del derecho de propiedad sobre los terrenos colindantes con la zona marítimo-terrestre.

El problema, en todo análogo al que planteaba el artículo 6.b) de la Ley 29/1985, de Aguas, ha de recibir, en resumen, la misma respuesta que a éste dimos en STC 227/1988 (FJ 20).

Idéntica consideración lleva a descartar la inconstitucionalidad del apartado 2 del mismo artículo, máxime al quedar supeditada la ampliación de la extensión de la servidumbre al acuerdo de la Comunidad Autónoma y del Ayuntamiento correspondiente. La constitucionalidad de la posibilidad de que la extensión de la servidumbre de protección queda ampliada hasta un máximo de otros cien metros se justifica, en efecto, en la competencia del Estado para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente que, en este caso, necesariamente se ha de traducir en una habilitación a la potestad ejecutiva de la Administración del Estado para, según las posibilidades del tramo de costa de que se trate, adoptar la decisión más adecuada y conveniente a fin de asegurar la efectividad de la servidumbre. Tal habilitación no resulta contraria al carácter básico de la norma, ni mucho menos vulnera el ámbito competencial autonómi-

co, una vez que, en todo caso, es preciso el acuerdo de la Comunidad Autónoma y del Ayuntamiento correspondientes.

b) No se formulan específicas alegaciones en contra del artículo 24, si bien conviene señalar que en su apartado 1 no se impone prohibición específica alguna a excepción de la obligación de dejar expedito el paso en la servidumbre de tránsito; regla que, con independencia de no haber sido impugnada, se justifica por el uso común de los bienes marítimos y la competencia relativa a la vigilancia de costas (STC 113/1983).

En cuanto al apartado 2 del mismo artículo 24, es claro que se trata de una servidumbre —propriadamente de salvamento— que por su propia finalidad —depósito temporal de objetos o materiales arrojados al mar y realización de operaciones de salvamento marítimo— al Estado titular de los bienes marítimo-terrestres corresponde establecer, sin que, por tanto, se produzca menoscabo o vulneración alguno de las competencias autonómicas.

El apartado 3, en fin, se limita a prever que los daños ocasionados por las ocupaciones serán indemnizados con arreglo a la Ley de Expropiación Forzosa, lo que, obviamente, para nada afecta al orden constitucional de distribución de competencia.

c) El artículo 25 plantea en sus tres apartados cuestiones diversas que requieren un tratamiento diferenciado.

El primero de ellos enumera, en seis párrafos, una serie de prohibiciones, referidas todas ellas a la zona de servidumbre de protección y cuya finalidad evidente es la protección de la integridad espacial del demanio [párrafo c)] y de sus valores naturales y paisajísticos [párrafos a), b) y d) a f)]. Estas últimas, de acuerdo con lo antes dicho, han de ser valoradas, en relación con los ámbitos competenciales propios del Estado y de las Comunidades Autónomas, como normas de legislación básica para la protección del medio ambiente, puesto que ésta es, evidentemente, su finalidad inmediata. Una norma prohibitiva, como es la que ahora analizamos, tiene, por lo demás, por su propia naturaleza carácter básico, sin necesidad de que tal carácter sea explícitamente declarado.

El apartado segundo del artículo 25 complementa el anterior al descubrir, en términos muy genéricos las obras, instalaciones o actividades que, con carácter ordinario, podrán permitirse en esta zona de protección. Tales indicaciones son, de una parte, sin duda, criterios de ordenación que las Comunidades Autónomas deberán acoger en los correspondientes instrumentos, de la otra e inmediatamente, norma básica de protección del medio ambiente, cuya naturaleza de tal legitima el condicionamiento que impone a la competencia de las Comunidades Autónomas para la ordenación del territorio.

Un problema específico es el que se suscita en relación con el último inciso del apartado, que remite al Reglamento la determinación de las condiciones que en todo caso, y para asegurar la protección del dominio público, deberán cumplirse en la ejecución en esta zona de terraplenes, desmontes o tala de árboles, pues, como reiteradamente hemos dicho a partir de la STC 32/1983, es la Ley el instrumento adecuado para el establecimiento de la legislación básica. Esa doctrina no impide, sin embargo, en modo alguno, que la propia Ley se remita al Reglamento cuando tal remisión sea necesaria para garantizar el fin a que responde la competencia estatal para la legislación básica. Como es obvio, la legitimidad constitucional de la norma reglamentaria así producida dependerá del uso que de la habilitación legal se haya hecho, por lo que no es este el momento de pronunciarnos sobre la impugnación de los artículos 45 y, sobre todo, 46 del Reglamento. De otra parte, y como consideración complementaria, ha de recor-

darse que como ya hemos dicho en lo que toca a la protección del medio ambiente la competencia asumida estatutariamente por las Comunidades Autónomas no es la de desarrollar la legislación básica, sino la de complementarla mediante normas adicionales de protección, de donde se infiere que en principio, también el desarrollo reglamentario de las Leyes sobre la materia es competencia estatal o, dicho de otro modo, que la "legislación básica" incluye tanto las normas con rango de Ley como las reglamentarias dictadas en su desarrollo.

El tercero y último de los apartados prevé, por último, la posibilidad de que, por razones de utilidad pública, el Consejo de Ministros levante, para obras o instalaciones determinadas, algunas de las prohibiciones contenidas en el apartado primero o excepcione, para alguna instalación industrial concreta, la regla general del apartado segundo, de manera tal que mediante este precepto se completa las normas que en aquellos otros apartados quedan sólo parcialmente enunciadas. La atribución concedida al Consejo de Ministros no es, en consecuencia, un acto de ejecución de aquellas otras normas fragmentarias, sino parte integrante del contenido de la norma total.

Esta naturaleza del acto excepcionante no elimina, la necesidad de que la posibilidad que con la excepción se abre se adecúe, sin embargo, a las reglas de ordenación urbanística que las Administraciones competentes hayan establecido, salvo en aquellos caso en los que la autorización se ampare en un título competencial que, como los enumerados en los párrafos 4.º, 20 ó 21 del apartado 1.º del artículo 149, dotan a la decisión del Estado de un valor absoluto, o en los que el Consejo de Ministros haga uso de la facultad que le confiere el artículo 180 de la Ley del Suelo, cuya acomodación a la Constitución declaramos en la STC 56/1986. Sólo en estos casos, en efecto, puede imponerse la voluntad del Estado a la competencia autonómica sobre ordenación del territorio. Por lo demás, aun en esos supuestos, tal competencia no queda abolido, y una vez que la Administración competente ha acomodado el planeamiento urbanístico preexistente para hacerlo compatible con la decisión estatal, también en ellos deberá acomodarse a ese planeamiento la realización de las actuaciones autorizadas, según el párrafo final del precepto establece.

d) El artículo 26.1 atribuye a la Administración del Estado la potestad de autorizar los usos permitidos en la zona de servidumbre de protección, autorización que se otorgará con su sujeción a lo dispuesto en la propia Ley y, en su caso, a las normas que se dicten para la protección de determinados tramos de costa.

La previsión debe reputarse contraria al orden constitucional de distribución de competencias, pues se trata de una competencia de carácter ejecutivo ajena a las constitucionalmente reservadas al Estado y que se engloba, por su contenido, en la ejecución de la normativa sobre protección del medio ambiente o en la ordenación del territorio y/o urbanismo de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

Corresponderá, pues, ejercitar esa potestad autorizatoria a los pertinentes órganos de las Comunidades Autónomas o, en su caso, a los Ayuntamientos, que, como es obvio, deberán ajustarse a la normativa estatal, incluida la que se dicte para la protección de determinados tramos de costa prevista en el artículo 22 de la Ley, así como a la que, en su caso, resulte de la legislación autonómica y de los correspondientes instrumentos de ordenación, cuya infracción podrá ser eventualmente corregida por la jurisprudencia correspondiente.

Nada hay que objetar, sin embargo, al apartado 2 de este artículo 26, por cuanto la exigencia de contar previamente con el correspondiente título administrativo otorgado conforme a lo dispuesto por la propia Ley se justifica en la

directa utilización del dominio público, debiendo quedar remitida la cuestión, en todo caso, al examen del Título III de esta Ley.

E) *Artículo 27*

La previsión de la llamada servidumbre de tránsito (art. 27) no ofrece reparo desde la consideración del orden constitucional de distribución de competencias. Se trata de una efectiva servidumbre legal justificada por la defensa del uso general del dominio público marítimo-terrestre que al titular de ese dominio corresponde hacer efectiva, por lo que tampoco la posibilidad de ampliar su anchura en lugares de tránsito difícil o peligroso en lo que resulte necesario, hasta un máximo de veinte metros, merece tacha de inconstitucionalidad alguna.

El reproche de inconstitucionalidad más intenso se centra, no obstante, en el apartado 3, al reclamarse la intervención de las Administraciones autonómicas en la fijación de la sustitución de la zona de servidumbre por otra nueva en condiciones análogas como consecuencia de la ocupación de la zona por obras a realizar en el dominio público marítimo-terrestre.

La atribución a la Administración del Estado de la potestad para fijar el trazado de una nueva servidumbre de tránsito en el excepcional supuesto de ocupación por obras de la ordinaria, no vulnera, sin embargo, las competencias autonómicas sobre ordenación del litoral y/o del territorio, pues por su objeto jurídico se trata aquí también de una medida directamente dirigida a la defensa del uso general del dominio público marítimo-terrestre y a la vigilancia del litoral en los términos ya expuestos, de manera que al titular del mismo corresponde tal determinación.

F) *Artículo 28*

La llamada servidumbre de acceso al mar que establece el artículo 28 es medida indispensable para la efectividad de la defensa del uso general del dominio público marítimo-terrestre, por lo que la imposición a los planes y normas de ordenación territorial y urbanística de unos mínimos destinados a garantizar suficientes accesos al mar y aparcamientos no puede estimarse vulneradora de las competencias autonómicas, que encuentran aquí un límite constitucionalmente legítimo al estar amparado en la condición demanial de los bienes a los que sirve esa limitación y en la titularidad estatal de los mismos.

No hay tampoco, en efecto, tal como señala el Abogado del Estado, infracción de la garantía expropiatoria al imponer esos mínimos relativos al acceso peatonal y tráfico rodado en las zonas urbanas y urbanizables (apartado 2), pues corresponde a los planes urbanísticos de acuerdo con la Ley, delimitar el contenido del *ius aedificandi* que corresponde al propietario, razón por la cual ninguna expropiación cabe apreciar en este caso. Buena prueba de lo que se afirma es, por otro lado, la propia previsión del apartado 3, según la cual se declaran de utilidad pública, a efectos expropiatorios por la Administración del Estado, "los terrenos necesarios para la realización o modificación de otros accesos públicos al mar y aparcamientos, no incluidos en el apartado anterior", pues es evidente que, en estos casos, se trata de una actuación sobre la propiedad ya delimitada previamente en su contenido por el correspondiente plan, lo que sí comporta un sacri-

ficio patrimonial individualizado que sólo puede materializarse mediante la correspondiente indemnización expropiatoria.

En relación precisamente a este apartado 3, debe señalarse que la posibilidad de que sea la Administración del Estado la que declare la utilidad pública de la expropiación de los terrenos necesarios para realizar o modificar otros accesos públicos al mar y aparcamientos tampoco supone extralimitación competencial alguna, dada la competencia estatal para garantizar la efectividad del uso público general del dominio público marítimo-terrestre. Ello no significa, por lo demás, que las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo no puedan hacer uso de la potestad expropiatoria, pues como ya se declaró en la STC 37/1986 (FJ 6), "la reserva constitucional en favor del Estado sobre la legislación de expropiación forzosa no excluye que por Ley autonómica puedan establecerse, en el ámbito de sus propias competencias, los casos o supuestos en que procede aplicar la expropiación forzosa, determinando las causas de expropiación o los fines de interés público a que aquélla debe servir".

Por último, el mismo fundamento que legitima los apartados del artículo 28 ya examinados, ampara lo dispuesto en su apartado 4, a lo que cabe añadir, tal como puntualiza el Abogado del Estado, su analogía con el artículo 545 del Código Civil y, por tanto, su carácter de norma material reconducible a la competencia estatal *ex* artículo 149.1.8 CE. Como es evidente, la actuación de la Administración del Estado en uso de esa competencia que deriva de su obligación de garantizar el uso común está sometida al control de los Tribunales.

G) *Artículo 29*

Del artículo 29.1 se impugna la facultad que se otorga a la Administración del Estado para emitir un informe que habrá de ser favorable para autorizar la extracción de áridos, pues se considera que esa facultad excede de la competencia que al Estado reserva el artículo 149.1.23 CE.

Pues bien, ese informe favorable, que será requerido para autorizar la extracción de áridos en los tramos finales de los cauces y en la distancia que en cada caso se determine, y que ha de referirse a la incidencia que la solicitada autorización de extracción pueda tener en el dominio público marítimo-terrestre, viene a garantizar el mantenimiento de la integridad física de tal dominio y, en consecuencia, ha de considerarse como una facultad dimanante de la titularidad sobre él.

De otra parte, y por razón también aquí de la titularidad de ese dominio público, resulta plenamente ajustada al orden constitucional de competencias la previsión de un derecho de tanteo y retracto a favor de la Administración estatal en las operaciones de venta, cesión o cualquier otra forma de transmisión de los yacimientos de áridos enclavados en la llamada zona de influencia (art. 29.2), pues aun cuando no cabe apelar a la competencia estatal que dimana del artículo 149.1.8 CE a fin de justificar potencialmente tal previsión, ya que no se aborda relación alguna de las instituciones jurídicas del tanteo y retracto, sino el simple establecimiento o constitución en favor de la Administración —aquí estatal— de un derecho (STC 170/89, FJ 6), lo cierto es que ese derecho no puede ser ejercitado sino para la aportación de áridos a las playas. Es, por tanto, plenamente coherente con la condición demanial de los bienes marítimo-terrestres la atribución a su titular —el Estado— de medios jurídicos que, sin exageración alguna,

pueden considerarse necesarios para la preservación de las características físicas de tales bienes.

Por lo demás, y en relación con la previsión contenida en el segundo inciso de este mismo apartado 2, valen las razones ya dadas respecto del apartado 3.º del artículo 28.

H) *Artículo 30*

El artículo 30.1 completa el catálogo de medidas para la protección del dominio público marítimo-terrestre previendo que en una zona llamada de influencia y cuya anchura será como mínimo de 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar, la ordenación territorial y urbanística deberá asegurar que en los tramos con playas y con acceso de tráfico rodado se prevean reservas del suelo para aparcamientos de vehículos en cuantía que garantice el estacionamiento fuera de la zona de servidumbre de tránsito [párrafo *a*)] y en toda la costa se evite la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, a cuyo fin se prohíbe que la densidad de edificación en esa zona de influencia pueda ser superior a la media del suelo urbanizable programado o apto para urbanizar en el correspondiente término municipal [párrafo *b*)].

El precepto viene, en resumen, a imponer a los planes de ordenación territorial unos determinados criterios que se añaden a los que, como consecuencia de la servidumbre de acceso al mar impone el artículo 28.2, que ya antes hemos considerado compatibles con el bloque de la constitucionalidad.

El primero de estos criterios (el contenido en el párrafo *a*), tiene sin duda la finalidad de prevenir la ocupación ocasional de la zona reservada a la servidumbre de tránsito en épocas de gran afluencia a las playas y puede entenderse justificado por la voluntad de conjugar el libre acceso público a la zona marítimo-terrestre con la necesidad de mantener permanentemente expedita la zona reservada a la servidumbre de tránsito.

Los dos criterios que impone el apartado *b*) encuentran en principio, su razón de ser, en la protección del demanio; no en su integridad física, pero sí, sin duda, en la preservación de sus características naturales y en particular en la de sus valores paisajísticos, como finalidad que, como ya dijimos en el Fundamento primero, puede ser legítimamente atendida por el legislador estatal. Como allí indicamos también, en cuanto que esa finalidad afecta directamente a las competencias que las Comunidades Autónomas ostentan para la ordenación de su territorio, el legislador estatal ha de atenerse, para alcanzarla, a la competencia exclusiva que el artículo 149.1.23 le otorga para la legislación básica en cuanto a la protección del medio ambiente, del que forma parte el paisaje natural. Con arreglo a este criterio, no puede considerarse ilegítimo que intenten excluirse de la zona de influencia las edificaciones en pantalla o la acumulación de volúmenes, y que para conseguirlo disponga que en esa zona la densidad de edificación no sea superior a la media, pues en esos términos, el contenido del precepto no desborda del concepto de legislación básica para la protección del medio ambiente.

El apartado segundo de este artículo, frente al que no se ofrece ningún argumento específico, no suscita en este momento reserva alguna en cuanto se refiere a licencias de obra y uso, en principio de competencia municipal y protege directamente la integridad física del demanio. La competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18) no

permite considerar que esta secuencia obligada de permisos o licencias viole competencia alguna o, de otro modo, sea contraria a la Constitución.

I) Descartada globalmente la pretendida inconstitucionalidad de las limitaciones y servidumbres previstas en el Título II de la Ley, debe quedarlo también la de los artículos 6.1, 12.5 y 15 del Título I, que han sido impugnados por razón de su conexión con aquellas previsiones.

4. *Título III*

A) *Preliminar*

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

La Ley de Costas emplea para conseguir esta articulación la figura de la adscripción, a la que dota de un sentido distinto del tradicional y que prevé sólo para los terrenos destinados a puertos o vías de transporte de titularidad autonómica, pero no para otras obras o servicios, que se someten al régimen ordinario de concesión.

Aunque, como es obvio, el uso que ahora se hace de esta figura de la adscripción es la consecuencia más visible que el sistema de distribución territorial del poder instaurado en 1978 tiene en la técnica de administración del demanio, es preciso subrayar, como observación liminar, que la función y el alcance de las figuras tradicionales de intervención quedan decisivamente modulados por su articulación en el seno de un Estado compuesto. En un Estado unitario, en efecto, la titularidad demanial es título suficiente para que la Ley habilite a la Administración una intervención plena en cualquier aspecto relativo al uso y destino del correspondiente bien, regulando mediante concesiones, autorizaciones y reglamentaciones las actividades públicas y privadas que se realizan utilizando porciones del dominio público. Buena muestra ofrece en este sentido la legislación preconstitucional en la materia, desde la venerable Ley de Aguas de 1866, hasta la última Ley de Costas de 1969. Una vez instaurado el Estado de las autonomías, sin embargo, la potencialidad expansiva del dominio público como título de intervención administrativa se ve drásticamente limitada por el orden constitucional de competencias, y así como una Comunidad Autónoma no puede enajenar un bien inmueble de su exclusiva propiedad sin atenerse a las reglas estatales cuya observancia impone el artículo 149.1.18 CE (STC 85/1984), 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, FJ 4).

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 las normas que distribuyen competencias entre las Comunidades Autónomas y el Estado sobre bienes de dominio público prejuzgan necesariamente que la titularidad de los mismos corresponda a éste o a aquellas, 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, FFFJ 14.5 y 15.1). En esta sentencia y para corroborar esta disociación entre la titularidad de un bien de dominio público y las competencias —legislativas o de otro orden— que atañen a su utilización, nos apoyamos precisamente en el dato de que distintas Comunidades Autónomas han asumido competencias sobre la ordenación del litoral, aunque la Constitución considera inequívocamente dominio público estatal a la zona marítimo-terrestre y las playas y mencionamos también la atribución a diversas Comunidades de competencias sobre salvamento marítimo y vertidos en aguas territoriales del Estado, así como sobre medios de transporte que discurren sobre infraestructuras de titularidad estatal (en el mismo sentido STC 53/1984).

La cuestión central que frente al Título III de la Ley, central por lo demás también para toda la estructura de la Ley, es la del alcance que esta limitación de las facultades dominicales por obra de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas tiene respecto de la utilización del demanio. En concreto, los recurrentes vienen a sostener, con unos u otros argumentos, que el otorgamiento de los títulos requeridos para la utilización del demanio que no sea la común y pública (autorizaciones) o para su ocupación (concesiones) no corresponde al Estado, sino a las propias Comunidades Autónomas en virtud, sobre todo, de la competencia asumida por éstas para la ordenación del territorio y del litoral, pero también en razón de otros títulos específicos como son los de pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura; ordenación del sector pesquero; puertos que no sean de interés general; salvamento marítimo y vertidos industriales y contaminantes; turismo, deportes y ocio. Frente a este entendimiento, la Ley afirma rotundamente [art. 110.b)] que corresponde a la Administración del Estado “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 instalaciones marítimas menores ... que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo”. Es la validez de esta reserva en favor de la Administración del Estado, enunciada por un precepto que se halla fuera del Título cuyo análisis comenzamos ahora, pero que determina en lo esencial su contenido, la cuestión que ahora debemos dilucidar.

Para acometer esta tarea debemos comenzar por precisar la nula relevancia que para el razonamiento que ahora nos ocupa tiene la referencia estatutaria a instalaciones que, como en particular, los puertos que no sean de interés general, han de estar necesariamente emplazados en el dominio público marítimo-terrestre, pues en este caso, como en el de las vías de transporte de titularidad autonómica, la gestión del demanio ocupado y por tanto la facultad de otorgar autorizaciones y concesiones, pasa a las Comunidades Autónomas al adscribirseles los correspondientes espacios. Esta traslación de la gestión demanial en relación con los puertos que no sean de interés general priva igualmente de eficacia a la competencia autonómica sobre la pesca de aguas interiores como título específico en el que apoyar la reivindicación del otorgamiento de autorizaciones y concesiones para la utilización u ocupación del demanio no adscrito,

pues como es evidente, salvo en escasísimos supuestos, difícilmente imaginables, las tareas pesqueras habrán de utilizar o bien puertos de titularidad autonómica, respecto de las que el problema no se plantea, o bien puertos de interés general, cuya gestión está en principio reservada a la competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.20).

En definitiva, los títulos competenciales que las Comunidades Autónomas pueden oponer a la reserva al Estado de las facultades de gestión del dominio público marítimo-terrestre [las únicas de las que en este momento nos ocupamos, pues las facultades que el art. 110.b) confiere a la Administración estatal sobre las zonas de servidumbre, y sobre las obras fijas en el mar, etc., no son directamente relevantes para el análisis del Título III] son los que atañen a la ejecución de la legislación estatal sobre vertidos industriales y contaminantes y muy en especial sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Es cierto que en alguna de las demandas se alude a otros títulos competenciales, pero ni la competencia que el Estatuto de Autonomía del País Vasco (art. 9.7.º) atribuye a esta Comunidad Autónoma sobre el dominio público autonómico se extiende al dominio público estatal, ni la competencia que, sobre "concesiones y contratos en materia de su competencia" ostentan las Comunidades Autónomas recurrentes [art. 11.1.b) EAPV; art. 10.1.2.º EAC, etc.] permiten alcanzar conclusión alguna respecto de las concesiones demaniales, pues la competencia asumida es, en este caso, una competencia *per relationem*, o instrumental, de manera que existe sólo en la medida en que se ostente competencia material sobre el servicio para el que la concesión se otorga.

La competencia para ejecutar la legislación del Estado sobre salvamento marítimo y sobre vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral de la respectiva Comunidad Autónoma, asumida por alguna de las Comunidades recurrentes (arts. 12.10 EAPV, 11.10 EAC, 29.3.º y 4.º EAG, 17.6.º y 11 EAA, 33.9.º EAV, y 12.3.º y 11 EAIB) aunque no por todas (no figura en el EACan. y sólo como proyecto, en lo que toca al salvamento, en el EACant.), en cuanto competencia puramente ejecutiva, difícilmente puede sustentar una pretensión dirigida contra una norma de rango legal. Es claro que la competencia que se asume es la de ejecutar la legislación del Estado en materia de vertidos industriales y contaminantes en el mar territorial y esa legislación no incluye disposición alguna respecto de la parte terrestre del demanio marítimo-terrestre, por lo que no cabe sostener que también la gestión de éste debe ser atribuida, en lo que a los vertidos toca, a la Administración competente para la ejecución de la legislación sectorial. Sin duda no sería constitucionalmente imposible esa solución, pero, como a continuación hemos de ver en relación con la competencia de ordenación territorial, del hecho de que esa posibilidad exista no se sigue en modo alguno la imposibilidad de la solución adoptada por el legislador que es también constitucionalmente adecuada, en cuanto que es a la Administración del Estado, como personificación de la titularidad demanial, a la que directamente incumbe la responsabilidad de proteger su integridad y asegurar su utilización pública y gratuita.

Es así sobre todo la competencia plena para la ordenación del territorio propio, incluido el litoral, la que más sólidamente puede fundamentar la oposición de las Comunidades Autónomas a la retención en manos de la Administración del Estado, de las facultades relativas a la gestión del dominio público marítimo-terrestre pues es incuestionable que formando parte éste de aquel territorio, la capacidad para ordenarlo condiciona, de uno u otro modo, el otorgamiento de los títulos que permitan su utilización privativa o su ocupación. La

tesis de los recurrentes es la de que el otorgamiento de esos títulos corresponde a la Administración competente para la ordenación territorial y por eso impugnan la solución acogida por la Ley en este punto, invocando para ello muy reiteradamente, algunos pronunciamos de nuestra Sentencia de 3 de julio de 1984 (STC 77/84), especialmente el de que "El concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que las ostenten".

La mencionada afirmación, a través de la cual no se llega, naturalmente, a la afirmación de que la competencia para la ordenación del territorio excluye toda otra, sino a la de que sobre la zona marítimo-terrestre se produce una concurrencia de competencias que puede dar lugar a dificultades para las que aparece aconsejable buscar soluciones de cooperación, se hizo con motivo de un conflicto de competencias planteado por el Gobierno de la Nación frente a dos Resoluciones del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas del País Vasco que aprobaban la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y el Plan Especial para la ejecución de la solución Ugaldebieta. Aunque inicialmente la Administración vasca había iniciado la expropiación de los espacios portuarios o demaniales a ocupar, ese procedimiento, que según el alegato del Gobierno Vasco tenía una finalidad "meramente descriptiva", quedó interrumpido por entender, según se dice en las actuaciones, que planificación y ejecución de los planes son dos momentos jurídicos diversos "en relación con los cuales la competencia del primero reside en la Comunidad Autónoma y la del segundo ha de someterse a ciertas especialidades, precisamente por la naturaleza demanial de los terrenos afectados, que vendrá determinada por la legislación específica". Es en el contexto de este litigio concreto en donde se hacen las antes referidas afirmaciones y de ellas nada cabe concluir, en consecuencia, respecto de cuál haya de ser la Administración competente para otorgar títulos de utilización u ocupación del demanio, aunque sí, sin duda, sobre la necesidad de que este otorgamiento haya de hacerse sin contrariar las previsiones de la ordenación territorial.

Una cosa es, sin embargo, claro está, la necesidad de que la concesión o autorización no se otorguen contra la 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 del 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 artículo 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 artículo 132.2 no ha establecido limitación ni modulación

alguna derivadas del hecho, constitucionalmente necesario, de que ese dominio público formase parte también del territorio de distintas Comunidades Autónomas. Tampoco la interpretación sistemática de la Constitución lleva en modo alguno a la conclusión, implícita en el razonamiento antes comentado, de que, al afirmar la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre, el constituyente quería hacer referencia sólo, por así decir, al nudo dominio dejando la disposición sobre el uso y aprovechamiento de esa zona a las Administraciones territoriales, en la medida en la que sus competencias sectoriales se extendieran sobre ella. Esa técnica no es, desde luego, constitucionalmente imposible y el legislador la ha utilizado de hecho al recurrir a la figura de la adscripción en favor de competencias concretas de las Comunidades Autónomas (puertos y vías de comunicación, como ya hemos visto) pero esta posibilidad, no es sino una de las opciones que le 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.

Aun a riesgo de incurrir en reiteraciones, no es superfluo advertir, también en este punto, que esas facultades dominicales sólo pueden ser legítimamente utilizadas en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público, esto es, para asegurar la protección de la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales y la libre utilización pública y gratuita, no para condicionar abusivamente la utilización de competencias ajenas y en lo que aquí más directamente nos ocupa, de la competencia autonómica para la ordenación territorial. En consecuencia, no sólo podrán reaccionar las Comunidades Autónomas a través de las correspondientes vías jurisdiccionales en la eventualidad de un uso indebido sino que también al analizar las normas que facultan al Estado para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones, habremos de eliminar nosotros aquellas previsiones que de modo manifiesto las hagan posible. Estas correcciones, que en su caso se harán al estudiar cada uno de los artículos del Título, no afectan en nada, sin embargo, a la concepción básica que lo anima y que es perfectamente compatible con el bloque de constitucionalidad.

B) *Disposiciones generales* (cap. I, arts. 31-41)

a) Artículo 31

El artículo 31, impugnado por el Gobierno vasco y por el Consejo de Gobierno de Cantabria, somete la utilización del territorio costero —en cuanto dominio público— a dos regímenes distintos: cuando el uso es común general y normal, en los términos que expresa su apartado 1, las correspondientes actividades son libres, públicas y gratuitas; por el contrario, cuando la utilización del mar o su ribera es especial, privativa o anormal, se requiere inexcusablemente alguno de los títulos de ocupación que enumera el apartado 2 del mismo artículo: reserva, adscripción, autorización o concesión.

El apartado 1 no suscita reparo competencial alguno. Que los usos comunes que en él se contemplan, tales como pasear, estar, bañarse, navegar, embarcar y desembarcar, varar, pescar o coger plantas o mariscos, que no requieren obras o instalaciones de ningún tipo y son acordes con la naturaleza del dominio público marítimo-terrestre, están abiertos a una utilización libre, pública y gra-

tuita, es una norma tradicional que se sustenta en la competencia exclusiva del Estado para establecer el régimen jurídico del dominio público de su titularidad, del que forma parte determinar cuáles usos no requieren acto administrativo de intervención [STC 227/1988, FJ 23.a)]

La impugnación del Gobierno vasco va dirigida sobre todo contra el inciso final de este apartado 1 del artículo 31, en el que se dice expresamente que las actividades que son libres, desde la perspectiva demanial, por poder ser calificadas como usos comunes generales y normales, han de realizarse de acuerdo con las leyes y reglamentos o normas aprobadas conforme a esta Ley, sin hacer referencia alguna a las normas dictadas por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias sobre tales actividades. El reproche del Gobierno vasco resulta, sin embargo, en parte superfluo y, en parte, inviable. Superfluo porque es evidente que el precepto habla de leyes y reglamentos en general, y que en consecuencia no excluye en modo alguno la necesidad de que la utilización común del demanio haya de ajustarse a las normas dictadas por las Comunidades Autónomas cuando tal utilización implique la realización de actividades sobre las que éstas tienen competencia material. Y es en parte inviable, porque el legislador estatal no hubiera podido establecer el orden de prelación de normas aplicables a las distintas materias que confluyen sobre el espacio costero, por las razones expuestas en relación con la Administración local por la STC 214/1989, FJ 5. Es cierto que además de mencionar las leyes y reglamentos el precepto hace referencia a otras "normas aprobadas conforme a esta Ley" y que, como hemos de ver, la habilitación que la Ley confiere a la Administración para dictarlas no siempre es constitucionalmente adecuada. En cuanto que esta inadecuación no se da en todos los casos, sin embargo, la referencia genérica es constitucionalmente inobjetable.

A idénticas conclusiones es preciso llegar respecto al apartado 2 de este artículo 31, en cuanto sujeta las usos especiales y privativos "a lo previsto en esta Ley". También en este caso hay una referencia a las normas generales y específicas aprobadas conforme a la propia Ley, pero como acabamos de decir es, en sí misma inocua, sin perjuicio del juicio de constitucionalidad que merezcan las correspondientes habilitaciones legales, y que se formula con ocasión de los preceptos pertinentes, especialmente los artículos 22 y 34.

Por último, la exclusión de la usucapión cualquiera que sea el tiempo transcurrido, como título del que emane derecho alguno al uso del dominio público marítimo-terrestre, que denuncia la Comunidad Autónoma de Cantabria en el artículo 31.2, es constitucional por los mismos fundamentos por los que una disposición análoga fue confirmada en la Sentencia 227/1988, FJ 23.c), en la que ya afirmamos que, de otro modo, se invalidaría el principio de que sólo mediante título administrativo cabe adquirir derechos de uso privativo, que es un principio básico del sistema concesional, tanto en materia de aguas como en la que aquí se regula.

b) Artículo 32

La impugnación dirigida contra el artículo 32 ha de ser rechazada por las mismas razones que ya se dieron a estudiar el artículo 25. Conviene advertir, sin embargo, que la declaración de utilidad pública por el Consejo de Ministros que contempla su apartado 2 no reemplaza, salvo en el supuesto de previa reserva, a los actos de intervención que la legislación sectorial encomiende a la Adminis-

tración Autonómica, o en su caso, a la local, sino que se superpone a ellos, limitándose a la función de garantizar la integridad física o jurídica del dominio público, y sin que pueda interferir en la apreciación de los factores regulados por la correspondiente legislación sectorial, por parte de la Administración encargada de ejecutar esta última.

c) Artículo 33

Problemas más complejos suscita la impugnación dirigida contra los apartados 2 a 5 del artículo 33, en los términos ya recogidos en los Antecedentes.

En estos preceptos se entremezclan, en efecto, de manera muy estrecha, enunciados que sin duda son competencia estatal por versar directamente sobre la ocupación de una parte importante del demanio marítimo-terrestre (las playas) con otros que aunque referidos también a esta ocupación, no regulan directamente el grado de la misma, sino más bien el modo de llevarla a cabo y podrían ser considerados por tanto como normas de ordenación del territorio o más precisamente, como una habilitación a la Administración del Estado para dictar normas de este género, atribuyendo así a ésta una competencia que es de las Comunidades Autónomas costeras. Aunque tal atribución, en la medida en que exista, ha de reputarse, claro está, incompatible con el bloque de la constitucionalidad, tampoco cabe ignorar que la ocupación de las playas podría resultar gravemente obstaculizadora de su uso público, que el Estado ha de garantizar, e incluso gravemente dañosa para la integridad física del demanio, si las instalaciones permitidas en ellas y las edificaciones para su servicio pudieran hacerse sin otra restricción que la de no ocupar más de un porcentaje determinado del espacio playero o situándose en cualquier lugar de la playa, con lo que tampoco cabe negar al Estado título para disciplinar estas cuestiones en el caso de que la Administración directamente competente, no lo haga.

El apartado segundo no plantea, pese a lo dicho, especiales problemas. Ni el principio del acceso público a las instalaciones permitidas en las playas es constitucionalmente objetable, como congruente con el uso público de éstas, ni la posibilidad de que se autoricen otras modalidades de uso de tales instalaciones está concebida en términos que restrinjan o anulen las facultades que a las Administraciones competentes pueden corresponder y ha de considerarse, en consecuencia, como no incompatible con el sistema constitucional de delimitación competencial.

Tampoco es contrario al sistema constitucional de delimitación de competencias la indicación, contenida en el apartado tercero, de que las edificaciones para el servicio de la playa se habrán de situar preferentemente fuera de ella, pues como es evidente tal indicación no excede de la facultad para regular la utilización del dominio público que va aneja con su titularidad.

La determinación adicional del mismo apartado, según la cual la dimensión máxima de tales edificaciones no podrá exceder de la que reglamentariamente se fije, ni ser menor del mínimo también reglamentariamente establecido la distancia entre ellas suscita una doble cuestión, la de cuál sea el título estatal para imponer una limitación de este género, en primer lugar, y la de la licitud de un apoderamiento a la Administración para concretarla. Ambas tienen, sin embargo, fácil respuesta, pues tanto si las edificaciones en cuestión están situadas en la playa misma y por tanto en terrenos demaniales como si se encuentran fuera de ella, en la zona de protección, el Estado está habilitado para establecer

esas limitaciones, sea como titular del demanio, sea en uso de la competencia para establecer la legislación básica sobre medio ambiente y tanto en uno como en otro caso, en cuanto que la determinación concreta, aunque general, remitida al Reglamento para desarrollo y aplicación de la Ley, constituye un complemento necesario de ésta, no puede hacerse a esa habilitación a la Administración objeción alguna desde la perspectiva constitucional.

Es evidente, sin embargo, que como la titularidad para la ordenación del territorio, incluso el litoral, es competencia propia de las Comunidades Autónomas costeras, habrán de ser éstas las que, respetando esos límites máximos y mínimos, aprueban los correspondientes instrumentos de ordenación, o establezcan las condiciones en que han de ser aprobados y fijen cuáles han de ser los criterios a los que han de acomodarse, en sus dimensiones, en la distancia y en todos los restantes extremos, las mencionadas edificaciones. Así entendido, como simple establecimiento de máximos y mínimos, el precepto no es contrario a la Constitución.

La norma del apartado 4 según la cual las instalaciones situadas en la playa no podrán ocupar más de la mitad de su superficie en pleamar es, naturalmente, inobjetable, pues sólo el titular del demanio puede resolver en último término sobre el grado de ocupación de éste. No así, en cambio, en lo que toca a la distribución de tales instalaciones, que debe ser establecida por la Administración competente para la ordenación del territorio, aunque en su defecto pueda valer como supletoria la norma legal que establece la distribución homogénea. Por esta misma razón ha de ser reputado como inconstitucional el inciso final, que atribuye a la Administración del Estado la potestad de establecer otro modo de distribución de las instalaciones cuando se den condiciones especiales, pues es esa una tarea que corresponde a la Administración competente para la ordenación del territorio, aunque pueda la Administración estatal denegar las solicitudes de autorización o concesión, aun acomodadas a la distribución prevista en la ordenación del territorio, por razones de interés público, de acuerdo con lo previsto en el artículo 35, en los términos que después se verán.

El apartado 5, por último, que en cierto modo completa la previsión del artículo 31.1 es inobjetable desde el punto de vista de la delimitación constitucional de competencias, en cuanto que se limita a excluir, en todo caso, la licitud de ciertos usos de las playas. El Estado, que ciertamente no necesita invocar en su favor en este caso el título que le confiere el artículo 149.1.21 de la Constitución, que difícilmente podría justificarlo, se limita con ello a hacer uso de la facultad que como titular del demanio ostenta para proteger su integridad y garantizar su uso público.

d) Artículo 34

El artículo 34 dispone que la Administración del Estado, "sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas o Ayuntamientos, dictará las normas generales y las específicas para tramos de costa determinados", normas que habrán de incluir directrices sobre las distintas materias que el propio artículo enumera en los párrafos a) a f). Es éste uno de los preceptos de la Ley que concitan mayores y más enérgicas objeciones por parte de los recurrentes. En general éstos ven en él una habilitación a la Administración para dictar normas de ordenación territorial que invaden sus competencias propias pese a la salvedad inicial de su enunciado y a pesar también de que, en su apartado segundo

y en relación sólo con las normas específicas, prevé la audiencia previa de Comunidades Autónomas y Ayuntamientos. Aunque esta objeción se apoya desde luego, como subraya el Abogado del Estado, en la potencial utilización que de tal habilitación puede hacerse, más que en la existencia de la habilitación misma y aunque es cierto también que la finalidad de tales normas (la protección y utilización del demanio) no es ajena a las que el Estado, como titular de éste, puede perseguir legítimamente, no bastan estas razones para desechar las que aducen los recurrentes, que exigen un más detenido análisis; ni puede calificarse sin más de constitucionalmente adecuada una norma habilitante por el hecho de que la invasión real de las competencias ajenas se produzca sólo cuando se haga uso de ella, ni la finalidad perseguida basta por sí sola para legitimar constitucionalmente la habilitación en cuestión cuando, de acuerdo con el bloque de la constitucionalidad, su persecución exige la acción concertada de diversas instancias dotadas de competencias propias.

El primer problema que plantea ese análisis más detallado del precepto es el de precisar cuál es la naturaleza de las normas a que se refiere y cuál el contenido posible de las directrices que éstas han de incluir o, si se quiere, qué es lo que tales directrices son desde el punto de vista jurídico.

En cuanto al poder del que emanan se trata sin duda de normas estatales, pues, como es obvio, ni la salvedad inicial en favor de la competencia propia de Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, ni la simple audiencia de unas y otros en el caso de las normas específicas, permiten considerarlas, como era el caso en las previstas en el artículo 22, ya analizado, como producto de la voluntad conjunta de las Comunidades Autónomas y el Estado, aunque fuera éste el que tomaba la iniciativa de dictarlas y el que las aprobaba formalmente. Son, por lo tanto, normas estatales no sólo en cuanto a su forma, sino también materialmente en cuanto que es sólo el Estado el que determina su contenido. Así viene a confirmarlo, por lo demás, el artículo 110.f) de la propia Ley, al afirmar que corresponde a la Administración del Estado la "aprobación de las normas elaboradas conforme a lo previsto en los artículos 22 y 34", pues en la elaboración de estas últimas la voluntad estatal es la única decisiva.

Se trata pues, de normas estatales de rango infralegal, aunque ni las eventuales normas generales, ni menos aún, claro está, las específicas se integren en el Reglamento general aprobado por RD 147/1989 y objeto de los conflictos de competencia de que se da cuenta en los Antecedentes. Dichas normas no desarrollan, sin embargo, preceptos concretos de la Ley; se dan, sin duda, en el marco de ésta, pero no para concretar previsiones que estén, siquiera *in nuce*, en la propia Ley, sino en virtud de consideraciones, por así decir libres o de oportunidad, aunque dirigidas en todo caso a regular la protección y utilización del demanio marítimo-terrestre. Es esta especial naturaleza la que explica seguramente que el legislador no haya considerado como habilitación suficiente la contenida en la Disposición Final 2.^a y se haya sentido obligado, en consecuencia, a incluir aquí la previsión que ahora analizamos.

Si el análisis hubiera de tomar en cuenta sólo el contenido posible de las normas que este artículo 34 permite dictar a la Administración, la impugnación habría de ser rechazada. Todas las materias acerca de las cuales han de versar las directrices que esas normas puede incluir se refieren, en definitiva, salvo que los distinto párrafos en que se divide el apartado primero se interpreten en términos difícilmente conciliables con su letra, a actuaciones propias de la Administración del Estado en cuanto que todas están referidas a la protección o utilización del demanio y resulta en consecuencia imposible negar a la Adminis-

tración del Estado la facultad de establecer, con carácter general o respecto de tramos específicos de la costa, los criterios con arreglo a los cuales habrán de actuar sus órganos periféricos en el desarrollo de las funciones que les han sido encomendadas.

Esa finalidad de acomodar a criterios generales o específicos la actuación de los órganos de la Administración del Estado se alcanza normalmente, sin embargo, mediante instrucciones de servicio. Pero las referencias que en otros lugares de la Ley se hace a estas normas del artículo 34 evidencian que el legislador no las concibe en ese limitado sentido, sino como auténticas reglas de derecho de aplicación directa en una materia (ordenación del territorio y urbanismo) en la que todas las Comunidades Autónomas, que resultarían vinculadas por esas normas, han asumido competencia plena.

Así, y sean cuales sean las previsiones de los correspondientes instrumentos de ordenación territorial, las solicitudes de autorización para utilización y ocupación del demanio sólo podrán referirse a las instalaciones y actividades previstas en las normas generales y específicas dictadas de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 (art. 52.1), que también fijan las condiciones con arreglo a las cuales se otorgarán a los Ayuntamientos las autorizaciones para explotación de los servicios de playa (art. 53.1). A estas normas habrá de estarse para otorgar las autorizaciones de vertidos contaminantes, superponiendo así dichas normas a lo ya dispuesto en la legislación estatal y autonómica correspondiente (art. 57.2); es el orden de preferencia fijado por esas normas el que se observará al otorgar las autorizaciones y concesiones que se soliciten (art. 74.3), y a ellas deberán adecuarse por último la ordenación territorial y urbanística del litoral existente a la entrada en vigor de la Ley (DT 3.ª.4).

La eficacia que a estas normas se atribuye es, en definitiva, tal que son ellas y no los instrumentos de ordenación del litoral producidos por las Comunidades Autónomas (instrumentos para cuya aprobación se requiere, por lo demás, el informe previo y vinculante de la Administración estatal según el art. 112), o las medidas que éstas adopten en ejecución de la legislación estatal sobre vertidos industriales y contaminantes al mar [también requeridas de informe previo y vinculante: art. 112.b)] las que determinen cuál haya de ser la utilización y ocupación del demanio marítimo-terrestre, que realmente vienen a ordenar. No se trata, pues, ni de simples instrucciones de servicio, ni de normas, que, dictadas en virtud de competencias específicas del Estado aisladamente consideradas o en conexión con las funciones que a éste impone inexcusablemente el artículo 132.2, vienen a condicionar la competencia asumida por las Comunidades Autónomas para la ordenación de su propio territorio, sino de normas que proceden directamente a ordenarlo y que, en consecuencia invaden las competencias autonómicas.

Esta evidencia, que conduce inexcusablemente a considerar inconstitucional al precepto que habilita a la Administración del Estado para dictar tales normas, plantea, sin embargo, un problema que no podemos ignorar y exige una aclaración necesaria.

En lo que toca a esta última, conviene subrayar aquí que la declaración de inconstitucionalidad del precepto no implica en modo alguno que la Administración del Estado, a la que incumbe la protección y utilización del demanio, no pueda llevar a cabo las actuaciones de defensa, regeneración, mejora y conservación del dominio público [apartado 1.a)], o prever prioridades para atender las demandas de extracciones de áridos [1.b)], o determinar cuál es la localización en él de las infraestructuras e instalaciones [1.c)], o regular el procedimiento

para el otorgamiento de concesiones y autorizaciones [1.d)], o resolver lo necesario sobre la adquisición, afectación y desafectación de terrenos [1.f)], ni, en general, desempeñar sus funciones propias sin otra orientación que la del interés público, de manera que no pueda negar, por ejemplo, las autorizaciones y concesiones que de ella se soliciten, aun estando ajustadas esas solicitudes a los correspondientes instrumentos de ordenación territorial, cuando estime que su otorgamiento sería perjudicial para la integridad del dominio público o su utilización. Tampoco significa que los órganos centrales de la estructura administrativa correspondiente no puedan establecer, cuando lo estimen oportuno, los criterios a los que, con carácter general o respecto de tramos específicos, habrá de ajustarse la actuación de los órganos periféricos impartiendo instrucciones o directrices sobre las materias o haciendo uso de la habilitación general que les concede la DF 2.^a.2. Una cosa es, sin embargo, que en virtud de la aplicación de tales criterios se denieguen en uno o más casos solicitudes de autorización o concesión admisibles de acuerdo con la ordenación territorial o urbanística, y otra bien distinta que esas instrucciones o directrices, convertidas en normas vengan a sustituirla, de manera que la negativa pueda fundarse exclusivamente en la no conformidad de la solicitud con lo previsto en ellas. La denegación de una solicitud cursada de acuerdo con las previsiones establecidas por la Administración competente para la ordenación del territorio y del litoral sólo podrá fundarse en el daño que su otorgamiento implicaría para la preservación del dominio público o para su utilización, no por contravenir normas emanadas de una Administración que carece de competencias propias en esta materia.

e) Artículo 35.2

Es cierto que, como alega la Comunidad de Cantabria, cuando el artículo 35.2 dispone que la Administración del Estado no está obligada a otorgar los títulos de utilización del dominio público marítimo-terrestre que se soliciten con arreglo a las determinaciones del plan o normas aprobadas, establece una excepción —que no derogación— a lo dispuesto con carácter general por el artículo 57 de la Ley del Suelo. Este dato, en sí, sería irrelevante, pues nada impide a una Ley del Estado excepcionar lo dispuesto por otra Ley estatal. No obstante, es preciso examinar en qué medida esta disposición vulnera por ello el principio de seguridad jurídica que garantiza el inciso 6 del artículo 9.3 CE, y en qué medida incurre en una vulneración de la competencia autonómica sobre urbanismo, como afirma también la Comunidad Valenciana.

Desde la perspectiva competencial, las dos posibilidades de denegación de la pertinente autorización o concesión que contempla el artículo 35.2 merecen un juicio dispar. Que la Administración del Estado deniegue una solicitud, para realizar una obra u otra utilización del demanio costero que se ajusta a planeamiento, por razones de interés público debidamente motivadas es perfectamente constitucional, siempre que los intereses públicos hechos valer por el Estado correspondan al ámbito de sus competencias sectoriales, o se cifren en la integridad física o jurídica del dominio del que el Estado es titular, por conllevar una degradación del bien costero o un atentado a su condición demanial. Por el contrario, la denegación por razones de oportunidad distintas de las que acaban de indicarse más arriba conlleva una vulneración de las competencias sobre urbanismo y ordenación territorial de la Comunidad Autónoma litoral, puesto que es a ella a quien corresponde apreciar la oportunidad de las distintas distri-

buciones de usos sobre su territorio, y sin que las facultades estatales de preservación del dominio público requieran esta facultad de denegación libérrima y discrecional, añadida a la facultad de denegar por motivos de interés público. Cuando sobre un mismo ámbito coinciden las competencias de unas instancias centrales y autonómicas del Estado, no es admisible que ninguna de ellas se irrogue un poder omnímodo o puramente discrecional; pues una potestad sin límites es incompatible con la idea misma de distribución del poder público, y es incompatible con la esencia del Estado de las Autonomías.

La conclusión alcanzada desde la óptica competencial y que lleva a considerar contraria a la Constitución la referencia a las razones de oportunidad resuelve en gran medida la alegación apoyada en el principio de seguridad jurídica, pues en la medida en que la denegación se apoye en una causa de interés público, debidamente motivada, y que aparezca fundada en una norma establecida por las leyes cuya ejecución compete a la Administración del Estado, o establecida en la misma Ley de Costas como régimen del demanio costero, no habrá vestigio alguno de vulneración del artículo 9.3 CE.

f) Artículo 36

La previsión que introduce el artículo 36, facultando a la Administración del Estado para exigir al solicitante de un uso la presentación de estudios y garantías económicas, en los supuestos en que se puedan producir daños y perjuicios sobre el dominio público o privado, no puede ser interpretada en el sentido que teme el Gobierno vasco. La determinación reglamentaria de dichos estudios y garantías es constitucionalmente legítima, en cuanto aparece como un complemento indispensable de la regulación legal, que a su vez se limita a establecer una norma que preserva la integridad física del dominio público, por lo que queda comprendida inequívocamente en la competencia legislativa del Estado sobre el mar y su ribera. La determinación de cuáles son los supuestos en los que dichos estudios y garantías económicas deben ser exigidos no priva a las Comunidades Autónomas de sus facultades de gestión sobre los usos sometidos a sus competencias sectoriales y específicas.

g) Artículo 37

El artículo 37, al prescribir en su apartado 2 que la Administración del Estado conservará en todo momento las facultades de tutela y policía sobre el dominio público afectado por una ocupación, no priva al Gobierno vasco de sus facultades de gestión acerca de aquellas actividades que correspondan a materias de su competencia aunque se desarrollen sobre el dominio público. Las facultades de tutela y policía dimanar de la titularidad estatal sobre los bienes marítimo-terrestres, en los términos que resultan de los correspondientes preceptos de la propia Ley de Costas. El precepto se limita a señalar que el otorgamiento del título de ocupación que corresponda no conlleva la disposición, traslado o renuncia a las facultades irrenunciables que son inherentes a la titularidad demanial, en cuanto imprescindibles para garantizar la integridad del dominio público y velar por su efectiva utilización en términos adecuados a su afectación a la utilidad pública, tal y como han sido definidos en el título de ocupación.

De aquí que el titular quede obligado a informar a la Administración del

Estado tan sólo de las incidencias que se produzcan en relación con los bienes de dominio público, y no de aquellas otras que atañan a la actividad realizada sin repercutir en su soporte demanial, que deberán en su caso ser puestos en conocimiento de la Administración sectorial que resulte competente. En esa misma línea ha de entenderse la facultad de dictar instrucciones al titular de la ocupación, que si se ciñen al ámbito demanial que les es propio nunca permitirán a la Administración del Estado inmiscuirse en la intervención de aquellas actividades, o en la gestión de aquellos servicios y obras que sean de la competencia de las Comunidades Autónomas.

h) Artículo 38

La prohibición de publicidad que el artículo 38.1 impone en el dominio público costero no infringe ni ignora la competencia de las Comunidades balear y vasca y sobre la ordenación del territorio o el urbanismo. A su condición de norma básica para la protección del medio ambiente, que comparte con la interdicción formulada por el artículo 25.1.f), el artículo 38.1 une el carácter de regla jurídica general que forma parte integrante del régimen jurídico del demanio estatal sobre el que el Estado ostenta competencia legislativa plena.

Respecto a la prohibición que enuncia el artículo 38.2, de anunciar en cualquier medio de difusión aquellas actividades en el demanio costero que sean clandestinas (por carecer del preceptivo título administrativo) o abusivas (por no ajustarse a sus condiciones), hay que dar la razón al Abogado del Estado. Aun cuando el Gobierno vasco recurre todo el artículo 38, su sucinto argumento contra una incorrecta articulación entre protección y uso de la ribera del mar y la ordenación del litoral no atañe al contenido del apartado 2 de este precepto. Cuando un recurrente pretende la depuración del ordenamiento jurídico, tiene la carga de colaborar con la justicia de este Tribunal, analizando pormenorizadamente las graves cuestiones suscitadas (STC 11/1981, FJ 3). En este caso, no existen razones que aconsejen al Tribunal examinar en el fondo la validez de este precepto, cuya supuesta inconstitucionalidad ha quedado tan insuficientemente alegada.

C) Proyectos y obras (cap. II, arts. 42-46)

a) Artículo 44

La impugnación dirigida contra los apartados 5 y 6 del artículo 44 referidos respectivamente a los paseos marítimos y a las instalaciones de aguas residuales, no pueden ser aceptadas por las razones que ya se dieron al estudiar la presentada contra el artículo 25.2.

De otra parte, como es evidente, la referencia que este artículo hace en su apartado 1 a normas generales o específicas debe entenderse nula en cuanto incluya las normas previstas en el artículo 34, como consecuencia de la invalidación de éste.

Este apartado no exonera, además, a la Administración competente para formular el proyecto de obra del cumplimiento de los planes que rijan el terreno en que vaya a emplazarse. Que el precepto se refiera tan sólo al planeamiento

desarrollado por el proyecto no puede interpretarse en el sentido que teme el Gobierno vasco, liberando a la obra de los planes urbanísticos o territoriales que puedan estar en vigor sobre la franja litoral correspondiente. La sujeción al planeamiento, tal y como establece el artículo 57 de la Ley del Suelo para los planes urbanísticos, y como establece el artículo 9 de la misma y los correlativos preceptos de las leyes autonómicas de ordenación del territorio para los planes territoriales, no queda exceptuada por lo dispuesto por el artículo 44.1 de la Ley de Costas. Sin que ello obste a que, en cada caso concreto, la Administración del Estado pueda ejercer la facultad que le reconoce el artículo 180 de la Ley del Suelo, en los términos que fueron expuestos por la STC 56/1986.

b) Artículo 46

Las dos impugnaciones que se formulan contra el artículo 46 otorgan al precepto un alcance desmesurado, por lo que yerran al valorar su constitucionalidad. Que la Administración del Estado apruebe planes de "obras y otras actuaciones de su competencia" no equivale a permitirle realizar cualquier tipo de actividad en el espacio costero. El precepto se limita a permitir que la Administración racionalice, a través de planes o, quizá más propiamente, programas integrados, las actuaciones que son de su competencia, v. gr. las enumeradas en las letras a), d) y c) del artículo 110 de la Ley de Costas; no así, en cambio, las que no lo sean, pero sobre estas últimas nuestro pronunciamiento sólo habrá de hacerse, en su caso, al analizar el precepto que específicamente las prevea. Por lo demás, es evidente que en la elaboración de estos planes habrán de tenerse en cuenta los deberes de información mutua, coordinación, colaboración y respeto entre las distintas Administraciones que el artículo 116 de la Ley recuerda y cuyo estricto cumplimiento es siempre necesario.

D) *Reservas y adscripciones* (cap. III, arts. 47-50)

a) Reservas (arts. 47 y 48)

Mediante la declaración de reserva de una zona, la Administración del Estado puede afectar determinadas pertenencias del dominio público marítimo-terrestre para el cumplimiento de fines de su competencia, en los términos previstos por los artículos 47 y 48.

No puede acogerse la impugnación que frente a ellos formula el Gobierno vasco, pues como afirma el Abogado del Estado, nada hay en los preceptos impugnados que ofrezca fundamento a la Administración del Estado para desvincularse de aquellos planes, de carácter territorial, urbanístico, u otro diverso, que esté obligada a cumplir según las leyes. Ni la Constitución exige que las Leyes se carguen de prevenciones y advertencias de que es preciso respetar el orden constitucional de competencias, ni en el presente caso falta tal advertencia contenida, con carácter general, en el artículo 116 de la propia Ley de Costas. La reserva de una zona del dominio público con la consiguiente afectación secundaria para el cumplimiento de fines de competencia estatal, que sustrae de manera total o parcial los terrenos afectados al uso común general (y a cualquier otra utilización, quedando subordinados los derechos preexistentes en los térmi-

nos que formula el artículo 47.3) es instrumental respecto de la competencia sustantiva ejercitada y en consecuencia resulta de plena aplicación la jurisprudencia de las SSTC 76/1984 y 56/1986.

Indudablemente, cuando el Estado ejercite sus competencias deberá tomar en cuenta las competencias de la Comunidad Autónoma, tanto al declarar la reserva, como al llevar a cabo la consiguiente utilización o explotación de la porción reservada del dominio marítimo-costero. Tanto del deber constitucional de lealtad entre el Estado y las Comunidades Autónomas (STC 11/1986), como de los deberes recíprocos que establece el artículo 116 de la propia Ley de Costas, desarrollado en este punto por el artículo 209 de su Reglamento, se desprende inequívocamente que la Administración del Estado deberá suministrar a la de la Comunidad Autónoma toda la información pertinente para la correcta ordenación del territorio autonómico, y para el adecuado ejercicio de sus restantes competencias con incidencia en la franja litoral.

b) Adscripciones (arts. 49 y 50)

Las Comunidades Autónomas recurrentes no cuestionan la figura de la adscripción de bienes de demanio marítimo-terrestre que los artículos 49 y 50 de la Ley de Costas configuran para vincular porciones costeras con el fin de permitirles el ejercicio de sus competencias en dos materias: puertos y vías de comunicación. En la primera, las Comunidades Autónomas de autonomía plena ostentan competencia exclusiva sobre todos los puertos que no revisten interés general (art. 149.1.20 y los correspondientes de los respectivos Estatutos); la de las Comunidades de autonomía gradual alcanza a los puertos de refugio, a los deportivos y, en general a los que no desarrollan actividades comerciales (art. 148.1.6 y los correspondientes de los Estatutos). En materias de vías de transporte, la competencia autonómica se extiende a las carreteras y otras vías cuyo itinerario se desarrolla íntegramente en su territorio (arts. 148.1.5 y 149.1.21 CE y correspondientes a los Estatutos). Correlativamente, a las instituciones centrales del Estado les corresponden los puertos de interés general (y, en su caso, los puertos comerciales), y las vías de transporte interterritoriales.

La adscripción demanial es un instrumento puesto por la Ley al servicio de las Comunidades Autónomas, que al actuar dos de sus competencias sectoriales con incidencia en el territorio costero, quedan exentas del régimen concesional general, y pueden obtener la utilización privativa de zonas del dominio público de una forma similar a las reservas en favor de la Administración del Estado. Se reprocha a la Ley de Costas que ha desnaturalizado la figura, tal y como había nacido en los Reales Decretos de traspasos en materia portuaria.

Esos Reales Decretos no vinculan a las Cortes Generales, ni a los Parlamentos Autonómicos al regular los sectores, instituciones o materias sujetas a su competencia. Esta conclusión es evidente, con sólo reparar en sus autores —los Gobiernos estatal y autonómico, que llegan a acuerdos en el seno de las correspondientes Comisiones Mixtas—, y en la finalidad de estos Decretos —transferir los medios materiales por humanos necesarios para ejercer las competencias dispuestas por la Constitución y el respectivo Estatuto de Autonomía. La Constitución y los Estatutos son, por lo general, las únicas fuentes del orden constitucional de competencias (STC 28/1983 y otras). Cuando la interpretación de este orden que necesariamente constituye la premisa de los traspasos acordados, alcanza un reflejo en el correspondiente Real Decreto, esta interpretación se

refiere a las funciones de las dos Administraciones implicadas en el contexto de la legislación vigente en el momento de producirse el traspaso (STC 113/1983). Lo mismo cabe decir respecto a las precisiones sobre las técnicas o formas jurídicas dispuestas en los Reales Decretos para canalizar las relaciones de cooperación o colaboración impuestas por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, pero no reguladas por ellas (en los términos expuestos a partir de STC 11/1986).

a') Artículo 49

Para apreciar el grado de adecuación del artículo 49 de la Ley de Costas al bloque de la constitucionalidad, es preciso esclarecer la imbricación de titularidades que se produce en los espacios portuarios, que, lo mismo que los aeropuertos (STC 68/1984), son espacios en los que se llevan a cabo funciones diversas, correspondientes a distintas Administraciones (STC 77/1984. FJ 2).

La competencia autonómica abarca a todos los servicios portuarios, tanto los generales como los específicos, así como todos los servicios y actividades anejos e inherentes que no sean de competencia estatal. De ahí se sigue que las obras e instalaciones del puerto son creadas y gestionadas por la Comunidad Autónoma, que ostenta sobre ellas una titularidad plena, o diferida a la reversión tras la extinción de la concesión que pudiera existir sobre la obra o instalación. Ahora bien, la indudable titularidad autonómica de las obras e instalaciones portuarias no conlleva la plena titularidad demanial de aquella franja de terreno que es de titularidad estatal, por mandato expreso de la Constitución.

Esta titularidad demanial del Estado justifica que la Ley pueda otorgar a la Administración Central la facultad de emitir un acto que otorgue el derecho a ocupar la ribera del mar necesaria para ampliar un puerto, o para trazar una vía de transporte. Que dicho acto se exteriorice bajo la forma de un informe vinculante que hace posible —cuando es favorable— que el acto autonómico lleve anejo el efecto adscriptorio, en vez de como una resolución estatal añadida al acto autonómico aprobando el proyecto de obras, resulta constitucionalmente válido. Como señala el Abogado del Estado, la técnica del informe favorable simplifica la tramitación, en términos análogos a la importante regla de racionalización que dispone el artículo 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo, evitando tener que seguir dos procedimientos separados y facilitando la colaboración entre las Administraciones estatal y autonómica para el cumplimiento de sus distintos fines: proteger la integridad del demanio costero, y proveer los servicios portuarios y viarios de su competencia.

Del fundamento exclusivamente demanial que tiene la facultad en manos de la Administración del Estado de adscribir porciones de la costa para posibilitar el ejercicio de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, se siguen algunas consecuencias que es preciso definir con precisión.

En primer lugar, es evidente que no se requiere adscripción demanial alguna cuando la actuación de la Comunidad Autónoma recae sobre los terrenos colindantes con el dominio público, pues esa actuación está condicionada sólo por el respeto a las servidumbres y demás limitaciones que establece el Título II, incluyendo la necesidad de contar con la autorización del Consejo de Ministros en los supuestos que contempla el artículo 25.3 de la Ley de Costas.

En segundo lugar, es también claro que, una vez adscrita una porción del dominio marítimo-terrestre a una Comunidad Autónoma no es preciso renovar

dicha adscripción mientras el terreno siga destinado al puerto o a la vía de transporte que dio lugar a la adscripción inicial y por eso el artículo 49 de la Ley de Costas, aunque prevé la adscripción no sólo para la construcción o la ampliación de puertos y vías de transporte, sino también para la "modificación" de los existentes, no puede ser interpretado en el sentido que temen los órganos recurrentes. Resulta indudable, sin embargo, que el hecho de la adscripción no exonera a la Administración del Estado de su deber de velar por la integridad física y jurídica del demanio marítimo-terrestre y que por tanto es legítimo que la Ley prevea cauces que le permitan conocer a tiempo si las obras de modificación proyectadas por una Comunidad autónoma pueden llegar a producir una alteración importante del dominio, o influyen sobre la costa y pueden afectar a su regresión, o distorsionan la dinámica litoral, a los efectos previstos por los artículos 42.2 y 44.2 y 3 de la Ley de Costas. Salvaguardados estos legítimos intereses demaniales, queda agotada la intervención del Estado, cuya Administración no está autorizada por este precepto para inmiscuirse en la gestión o explotación de los servicios portuarios o viarios de competencia de la Comunidad Autónoma.

En tercer lugar, es también indudable que el alcance de la intervención estatal para posibilitar la adscripción habrá de ceñirse a preservar la integridad física y jurídica del demanio marítimo-terrestre, aunque eso no impide que la Administración del Estado, por evidentes razones de economía procedimental y de lealtad y colaboración mutuas, aproveche el informe bajo el que la Ley ha instrumentado su intervención para formular aquellas observaciones, críticas, o sugerencias que fluyan del ejercicio de alguna de sus competencias sectoriales, como pudieran ser la iluminación de costas, la marina mercante, la sanidad exterior o la defensa del patrimonio monumental español (art. 149.1, núms. 20, 16 y 28).

Siendo esto así, nada hay que objetar a que el informe estatal, condicionante de la adscripción, se refiera a la delimitación del dominio público afectado por las obras, y a las medidas necesarias para su protección o a "los usos previstos" en cuanto a las repercusiones que éstos puedan tener sobre los bienes demaniales adscritos, pues es claro que en todo lo demás, el modo de disponer los servicios portuarios y viarios, y de configurar las correspondientes obras e instalaciones, queda fuera del ámbito de competencia estatal.

La omisión de las garantías procedimentales que varias Comunidades Autónomas recurrentes echan en falta en el artículo 49.2 de la Ley de Costas no convierten tampoco a este precepto en inconstitucional. Que la Ley no establezca el plazo máximo del que dispone la Administración del Estado para emitir el informe que hace posible la adscripción no es significativo, porque la existencia de un plazo es ineludible para asegurar el respeto de las competencias autonómicas sobre puertos y vías de comunicación, cuyo ejercicio no puede verse bloqueado a causa de que el Estado no ejercite sus facultades demaniales.

La Ley no se ha pronunciado acerca del signo, favorable o desfavorable, que debe darse al silencio de la Administración estatal. Esta laguna, que versa sobre un aspecto de indudable trascendencia para preservar las competencias autonómicas no implica la inconstitucionalidad que se postula del precepto legal, pues bastará con estar a lo dispuesto sobre este aspecto por los Reales Decretos de trasposos. Por ello, si la Administración del Estado no emite informe dentro del plazo marcado por el artículo 105.a) del Reglamento de Costas, éste deberá entenderse favorable a la adscripción de los terrenos necesarios para construir las obras proyectadas por la Comunidad Autónoma.

Hay que rechazar, por último, que sean inconstitucionales el inciso del artículo 49.1 que alude a "las disposiciones pertinentes", y la última frase de ese mismo

apartado. Lo primero, porque la referencia a tales disposiciones no habilita a la Administración del Estado a regular la gestión o explotación de los puertos o vías de comunicación realizados por la Comunidad Autónoma. La segunda, porque al establecer que el plazo de las concesiones que se otorguen en los bienes adscritos no podrá ser superior a treinta años, el precepto se limita a recordar la regla general que impone el artículo 66.2 de la Ley de Costas que no ha sido impugnado, y que en cualquier caso refleja una determinación legislativa que corresponde a la competencia exclusiva del Estado para regular el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre.

b') Artículo 50

En relación con el artículo 50 de la Ley de Costas, que regula reversión de los bienes adscritos a una Comunidad Autónoma como soporte de los puertos y vías de comunicación de su titularidad, los órganos que lo impugnan suscitan tres problemas diferentes: el relativo a aquellos supuestos que según el precepto justifican la reversión, el referente a quién es el legitimado para adoptar dicha decisión y, por último, el que toca a la reglamentación del consiguiente procedimiento.

El artículo 50 contempla dos presupuestos de la reversión netamente diferentes. El primero, consistente en que los bienes no sean utilizados para el cumplimiento de los fines a los que se adscribieron, corresponde al supuesto típico de caducidad de un título de ocupación del dominio público; por consiguiente, es lícito que lo regule el Estado, en ejercicio de su competencia para establecer el régimen jurídico del dominio público. El segundo supuesto, el de que los bienes adscritos sean necesarios para la actividad económica o el interés general, según los artículos 131 y 149 de la Constitución, se corresponde con la figura de la supresión de un título de ocupación del dominio público. Puede suscitar alguna duda, en razón de su ambigüedad, pero no es inconstitucional, en tanto que no se atribuye una potestad omnímoda, sino una facultad cuyo ejercicio debe ser justificado en cada caso, y en consecuencia susceptible de ser sometido a control jurisdiccional en caso de discrepancia.

Cuestión distinta es la que suscita el procedimiento previsto para apreciar la concurrencia de alguno de los supuestos y adoptar la pertinente decisión de reversión al Estado. Ninguna objeción puede hacerse, desde la perspectiva competencial, a que la declaración de reversión la formule la Administración del Estado, en la medida en que dicha declaración es una manifestación de su titularidad sobre los bienes de dominio público. No obstante esto, la distinta naturaleza de los motivos posibles en la reversión implica también una situación distinta de las Comunidades Autónomas en el procedimiento. Cuando el motivo en cuestión es el último de los indicados (la actividad económica o el interés general, de acuerdo con los artículos 131 y 149 de la Constitución), la apreciación de su concurrencia es sin duda competencia estatal y la audiencia previa de la Comunidad afectada, con independencia de cuál sea la forma en la que, reglamentariamente, se articule, es suficiente, en principio, para salvaguardar sus competencias.

Mayores dudas suscita, por el contrario, la constitucionalidad del precepto en relación con el primero de los supuestos que en él se contemplan, esto es, el de los terrenos no sean utilizados para el cumplimiento de los fines a los que se adscribieron, pues siendo estos fines, por definición, de competencia autonómica,

sólo la Comunidad Autónoma ejerce la gestión o, en su caso, la inspección y control de los correspondientes servicios, de manera que su criterio acerca del funcionamiento de éstos y, en consecuencia, sobre la utilización de los terrenos para los fines a que fueron adscritos tiene una especial relevancia. Pese a ello y habida cuenta de la posibilidad que la Comunidad Autónoma tiene de impugnar ante la jurisdicción competente la decisión estatal que se aparte del criterio por ella sostenido en el informe preceptivo, no cabe considerar contrario a la Constitución el precepto, sin perjuicio del juicio que, en su caso, haya de hacerse de su desarrollo reglamentario.

E) *Autorizaciones. Disposiciones generales* (arts. 51-55)

a) Artículo 52

La impugnación de este precepto se hace, en todos los casos, por conexión con el artículo 34. Declarada la inconstitucionalidad de éste, es claro que esas impugnaciones han sido atendidas y que debe considerarse nula la referencia que en este artículo 52 se hace a las normas previstas en el artículo 34.

b) Artículos 53.1 y 54

Una vez establecido que las autorizaciones para llevar a cabo actividades que utilizan el demanio costero con circunstancias especiales, o por medio de instalaciones desmontables o bienes muebles (el art. 51.1, no ha sido impugnado) constituyen, lo mismo que las concesiones, manifestaciones de la titularidad del dominio público, nada se puede reprochar a que las otorgue la Administración del Estado, ni al hecho de que se explice que los servicios de temporada en las playas están subordinados a su obtención, pues sin duda tales actividades revisten las circunstancias que implican la intervención autorizatoria.

Queda, pues, por examinar tan sólo las reglas sustantivas que enuncian los artículos 53.1 y 54 de la Ley de Costas sobre el otorgamiento preferente de las autorizaciones a los Ayuntamientos que lo soliciten (art. 53.1, inciso 2) y a los concesionarios de obras para la creación, regeneración y acondicionamiento de playas (art. 54). Esta última regla es un estímulo para quienes asumen el compromiso de crear, regenerar o acondicionar una playa que se justifica como norma de régimen jurídico del demanio en cuanto anuda una utilización lucrativa a otra que se procura fomentar, con el propósito inequívoco de regenerar y recuperar la integridad física del dominio público.

La preferencia en favor de los Ayuntamientos no es inconstitucional. Tanto la competencia estatal para establecer las bases de las concesiones administrativas, como, sobre todo, la necesidad de dotar a los Ayuntamientos de un instrumento eficaz para cumplir las obligaciones que el artículo 115 de la propia Ley les impone y que dimanen directamente de las facultades dominicales para asegurar la libre utilización del demanio marítimo-terrestre, ofrecen base suficiente para negar la inconstitucionalidad de esta norma. Por otra parte, es claro que aunque el precepto se refiere sólo a la sujeción de la autorización a "las normas generales y específicas" (una referencia que, en cuanto conectada con el art. 34 debe tenerse por nula) la obtención de la autorización estatal no dispensa en modo

alguno a los Ayuntamientos de la observancia de las normas dictadas por la Comunidad Autónoma de la que formen parte en las materias de su competencia.

c) Artículo 55

La revocación unilateral de autorizaciones que prevé el artículo 55 suscita dos cuestiones diferentes: una, relativa a los motivos que pueden justificar tal decisión; otra, derivada de la inseguridad jurídica que según alguno de los recurrentes crea.

a') Motivos de revocación:

No puede aceptarse la alegación de que las facultades de la Administración del Estado se expanden fuera del ámbito de la protección del bien demanial de su titularidad, al habilitarla el artículo 55.1 para revocar unilateralmente una autorización en el momento en que aprecie que las actividades que cubre producen daños en el dominio público, o menoscaban su uso público, pues estos dos aspectos son, precisamente, los que forman el nervio de sus facultades demaniales. Los otros dos supuestos en que se prevé la resolución, en cambio, suscitan más reparos.

La revocación de una autorización por resultar incompatible con la normativa aprobada con posterioridad es, en sí, una previsión legal que se limita a establecer el régimen de las autorizaciones demaniales, cuya aprobación no se ha discutido al legislador estatal. Ahora bien, si la normativa cuya aprobación da lugar a la revocación de la autorización debe ser ejecutada por la Comunidad Autónoma, al margen de que venga establecido por leyes estatales o autonómicas, será ésta la que habrá de resolver si se debe o no impedir que continúe la utilización autorizada en su día, de manera que la resolución dictada por la Administración del Estado queda en cierto sentido vinculada por la resolución autonómica, dictada en el ejercicio de sus competencias ejecutivas sectoriales.

El cuarto y último supuesto de resolución es el de que el uso especial autorizado impida la utilización de la pertenencia demanial para actividades de mayor interés público. Siempre que los dos intereses públicos en juego, el servido por la actividad que se quiere sacrificar y el servido por la actividad que se quiere beneficiar con la resolución, caigan en la órbita de las competencias de ejecución de la Comunidad Autónoma literal, es claro que será ella la encargada de tomar la iniciativa de la decisión estatal, que sólo podrá ser denegada en atención a una finalidad de interés público que entre en el ámbito de la competencia estatal y haciendo uso, en su caso, de lo dispuesto en el artículo 180 de la Ley del Suelo, como ya dijimos en la STC 56/1986.

b') Precariedad

El Consejo de Gobierno de Cantabria estima que la posibilidad de que una normativa posterior de lugar a la resolución de una autorización, en cualquier momento y sin derecho a indemnización, y sin la previsión de un régimen transitorio (dada la insuficiencia del apartado 2 del art. 55) vulnera el principio de

seguridad jurídica reconocido en el artículo 9.3 de la Constitución. Esta alegación es inatendible pues es claro que, estando establecida la precariedad de las autorizaciones mediante una norma general y previa, cuya aplicación al caso concreto puede ser objeto de control jurisdiccional, nada cabe objetar al precepto que examinamos desde el punto de vista que la Comunidad recurrente nos propone.

F) *Vertidos* (arts. 56-62)

Las impugnaciones dirigidas contra los artículos que integran la Sección 2.^a del Capítulo IV, que regula las autorizaciones de vertidos de líquidos o sólidos al dominio público marítimo-terrestre se mueven en tres planos distintos. De una parte (sólo esto impugnan las formuladas por las Comunidades Autónomas de Galicia y Baleares), se objeta la referencia que el artículo 57.2 hace a las normas previstas en el artículo 34. De la otra (diversas demandas de manera más o menos indirecta, pero sobre todo la Generalidad de Cataluña), se niega la competencia estatal para dictarlas, por no tratarse de normas básicas de protección del medio ambiente, dado su grado de detalle y por incluir todos los vertidos, no sólo los industriales y contaminantes. Por último, todos los recurrentes impugnan la reserva a la Administración estatal de la facultad de otorgar las autorizaciones de vertidos cuando estos hayan de hacerse en el dominio público.

Como es obvio, en lo que toca a la referencia del artículo 57.2 a las normas previstas en el artículo 34, las demandas han de ser estimadas, teniéndose en consecuencia por nula tal referencia, de acuerdo con las razones ya antes expuestas. La respuesta a las impugnaciones contra esta Sección en los otros planos requiere, sin embargo, algunas consideraciones previas, cuya necesidad resulta tanto de la imbricación existente entre los dos títulos competenciales que se aducen para sostener la inconstitucionalidad de la Ley estatal (la competencia para el desarrollo de la legislación básica del Estado sobre protección del medio ambiente, así como para ejecutar tanto esa legislación como la que el Estado establezca sobre vertidos industriales y contaminantes) como los de los problemas que plantea la competencia ejecutiva de las Comunidades Autónomas en materia de vertidos.

Sobre el alcance de la competencia estatal para establecer la legislación básica de protección del medio ambiente no es necesario reiterar aquí lo ya dicho en el primero de los Fundamentos; sobre la correlativa competencia asumida por las distintas Comunidades Autónomas en esa materia, sólo hay que recordar que todas ellas, con independencia de cuál sea la competencia normativa que el respectivo Estatuto les atribuye, son competentes para ejecutar la legislación del Estado sobre protección del medio ambiente. Hecha esta precisión, podemos entrar a analizar el problema que plantea la competencia autonómica sobre vertidos.

En materia de "vertidos industriales y contaminantes" todas las Comunidades Autónomas recurrentes (salvo Cantabria y Canarias) han asumido competencia para ejecutar la legislación del Estado. Más precisamente aún, para ejecutar la legislación estatal sobre los mencionados vertidos en las aguas territoriales correspondientes al propio litoral (así EA País Vasco, art. 12.10; EA Cataluña, art. 11.10; EA Galicia, art. 29.4.º; EA Andalucía, art. 17.6.º; EA Valencia, art. 33.9.º y EA Baleares, art. 12.3.º). En apariencia el sistema de delimitaciones competencial es, en este caso, más simple que en lo que toca a la protección del medio ambiente, puesto que todas las Comunidades Autónomas que ostentan la com-

petencia la tienen con el mismo alcance y en los mismos términos. La simplicidad es, sin embargo, sólo aparente y la cuestión es oscura y compleja.

Oscuridad y complejidad vienen, en primer lugar, de los conceptos utilizados para determinar la atribución competencial a las Comunidades Autónomas puesto que de ellos resulta que la competencia ejecutiva no se extiende a todos los vertidos, sino sólo a los "industriales y contaminantes" y no con independencia de cuál sea el lugar de recepción de tales vertidos, sino sólo cuando éste sea el mar territorial (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía y Valencia) o indistintamente este y las "aguas interiores" (Baleares). Una interpretación estricta del precepto, como la que acoge la Ley obliga a concluir que no existe competencia autonómica alguna sobre vertidos cuando éstos no tienen origen industrial y son inocuos desde el punto de vista ecológico, ni sobre aquellos, que aun siendo industriales y contaminantes, no se arrojan directamente al mar territorial (o, en el caso balear, a las aguas interiores), de manera que sobre todos ellos la Administración Central habría retenido la plenitud de sus competencias. Esta interpretación, aunque posible ateniéndose a la literalidad de los preceptos, no está exenta tampoco de dificultades (ni el concepto de "vertido contaminante" tiene un contenido jurídico inequívoco ni parece razonable que un vertido deje de ser competencia estatal para pasar a ser competencia autonómica cuando se hace más sucio, o viceversa) y conduce, sobre todo, a una situación absurda. Absurda no sólo desde el punto de vista de la lógica institucional sino también desde el punto de vista jurídico. En este último ámbito, el absurdo se origina en la estrecha imbricación existente entre este título competencial y el que antes hemos analizado, en cuanto toca a la ejecución de la legislación del Estado sobre protección del medio ambiente. Como es evidente las mismas normas serán incardinables en uno y otro título según que se las considere desde el punto de vista del objeto que regulan (el vertido) o de la finalidad que persiguen o el resultado que con su aplicación se obtienen (la protección del medio ambiente) y en consecuencia las facultades de ejecución que su aplicación comporte podrán ser al mismo tiempo reconocidas y negadas a las Comunidades Autónomas.

Para evitar este absurdo no cabe otra vía que la de entender que la competencia asumida por las Comunidades Autónomas sobre vertidos industriales y contaminantes en el mar territorial no es más que una especificación de la competencia más amplia que todas ellas tienen para ejecutar la legislación del Estado sobre la protección del medio ambiente. Es cierto que esta interpretación hace en cierta medida redundantes los enunciados estatutarios relativos a vertidos y que infringe así uno de los postulados hermenéuticos más generalmente aceptados, pero también entre los principios hermenéuticos existe una cierta jerarquía y es difícil no otorgar un valor predominante al que ordena prescindir de aquellas interpretaciones que conducen al absurdo.

Cabe afirmar por tanto, para concluir, que las Comunidades Autónomas que han asumido competencia para la ejecución de las normas sobre protección del medio ambiente son también competentes para llevar a cabo los actos de ejecución que impliquen la aplicación de las normas sobre vertidos, sea cual fuere el género de éstos y su destino.

Una vez sentado lo anterior estamos ya en condiciones de entrar en el análisis de los artículos impugnados.

a) Los artículos 56.1 y 3, 57, 58, 59, 61 y 62 se impugnan, en primer lugar, según queda dicho, tanto por referirse a todo género de vertidos como por exceder si se los entiende como normas de protección del medio ambiente, del ámbito de lo que puede ser considerado como básico.

La impugnación no puede ser atendida en virtud de las razones que acabamos de exponer. La admisión de la competencia autonómica para la ejecución de la legislación existente sobre todo género de vertidos sólo existe, dado el silencio de los Estatutos en la medida en la que tal normativa sea encuadrada, de acuerdo con su finalidad, en la protección del medio ambiente y ya hemos ofrecido los argumentos por los que no cabe considerar que las normas generales y abstractas dictadas con esa finalidad, sea cual sea su grado de detalle, exceden de la competencia estatal en esta materia. Los artículos mencionados no son por lo tanto, desde este punto de vista y excluida siempre la referencia que el artículo 57.2 hace a las normas dictadas de acuerdo con el artículo 34, que debe reputarse nula, contrarios al orden constitucional de competencias.

b) Los artículos mencionados en el epígrafe anterior salvo el 56, son impugnados también por atribuir a la Administración del Estado la competencia para otorgar las autorizaciones de vertidos, sea cual sea el género de éstos, una competencia que las Comunidades Autónomas reivindican para sí mismas.

En razón también de lo antes expuesto, no cabe negar la titularidad autonómica de la competencia reivindicada, pues los correspondientes Estatutos, en la forma ya antes analizada, se les atribuye esa competencia con mención explícita en muchos casos de los vertidos al mar territorial. Es claro que para alcanzar éste las conducciones de vertidos habrán de atravesar el dominio público marítimo-terrestre y que para ello habrán de ocuparlo. La competencia estatal para el otorgamiento del oportuno título de ocupación queda sin embargo salva por la previsión, contenida en el artículo 57.1, de que el otorgamiento de las autorizaciones se hará "sin perjuicio de la concesión de ocupación de dominio público, en su caso". Esta previsión, que pone de manifiesto, también en este caso que la eficacia de la actuación administrativa sólo podrá alcanzarse mediante la coordinación entre las diversas Administraciones implicadas, es la única referencia inequívoca que en los preceptos ahora en consideración se hace a la Administración del Estado.

En todos ellos, en efecto, se habla siempre de la "Administración competente" sin precisar cuál sea ésta. Esta indefinición, no priva ciertamente de sentido a la impugnación dirigida contra estos artículos, pues su integración con lo dispuesto en el artículo 110.h), en el que inequívocamente se atribuye a la Administración del Estado la facultad de otorgar la autorización de vertidos, salvo los industriales y contaminantes, desde tierra al mar, no admite interpretarlos de forma distinta a la hecha por los recurrentes. Aun admitiendo las razones de éstos, la letra de estos preceptos no autoriza ninguna declaración de inconstitucionalidad ni aconseja ninguna consideración interpretativa, pues los resultados que con ella podrían alcanzarse se obtendrán de manera más clara y más simple al llevar en su momento al pronunciamiento que hayamos de hacer sobre el artículo 110.h), las consecuencias de la doctrina que queda expuesta.

G) *Concesiones* (arts. 64-72)

El Gobierno vasco es el único recurrente que impugna preceptos del Capítulo V sobre concesiones aunque la tesis que sustenta es sostenida también por otras Comunidades autónomas que concentran sus ataques en la letras b) y c) del artículo 110, la Disposición Adicional 5.2 y los artículos 52.1 y 57.1. Unos y otros sostienen dos tesis superpuestas: unánimemente, la de que es a la Administración Autonómica, y no a la estatal, a la que corresponde otorgar las concesiones

necesarias para ocupar los bienes de dominio público marítimo-terrestre con obras e instalaciones no desmontables, en contra de lo afirmado en los artículos 64, y 110.b) de la Ley de Costas; facultad de otorgar a la que irían anejas las de vigilancia del cumplimiento de su clausulado, que contempla el artículo 110.c); por añadidura, el Gobierno vasco ataca también distintas normas sustantivas reguladoras de las concesiones (los arts. 64, 67, 68 y 71.3 y la Disposición Transitoria 5.2), y la Generalidad de Cataluña, la prevalencia general que establece la Disposición Adicional 5.2. Nos ocuparemos, en primer lugar, de aquella impugnación unánime que se puede considerar centrada en el artículo 64, para estudiar después, aquí o más tarde, las que se dirigen contra aspectos concretos de la regulación.

a) Artículo 64

Con carácter preliminar, es preciso destacar que ningún recurrente ha cuestionado que la Ley estatal subordine la utilización del dominio público, mediante obras o instalaciones no desmontables, a la previa obtención de una concesión. Sólo el Gobierno vasco impugna, como ya se ha dicho, el artículo 64 de la Ley de Costas y lo hace exclusivamente en su último inciso, que se refiere a la Administración del Estado. Tampoco se han impugnado los preceptos que regulan el régimen sustantivo de la institución concesional (Caps. V y VI), con excepciones no por importantes menos secundarias. Por consiguiente, nuestro examen de constitucionalidad puede partir de la premisa de que el legislador estatal puede lícitamente establecer el sistema concesional para intervenir y regular la utilización de mayor intensidad de porciones demaniales costeras. Y que esa competencia alcanza la definición de su régimen jurídico.

Este último punto es de indudable importancia. La Ley de Costas ha configurado la concesión demanial como título de ocupación del dominio público, no como medida de intervención en garantía de las leyes sectoriales que recaigan sobre la actividad, la obra o incluso la misma zona a la que se refiere la concesión, y en su artículo 65 recuerda que el otorgamiento de la concesión demanial no exime a su titular de la obtención de las concesiones y autorizaciones que sean exigibles por otras Administraciones Públicas, en aplicación de las legislaciones en materias específicas como puertos o vertidos. La articulación entre unas y otras es abordada por la Disposición Adicional 5.^a, que establece algunos principios sobre su otorgamiento y su eficacia recíproca.

Esta caracterización legal de las concesiones del dominio público marítimo-terrestre permite ahuyentar los temores de invasión competencial que fundan los alegatos de las Comunidades Autónomas recurrentes. El artículo 64 al atribuir a la Administración del Estado la facultad de otorgar el derecho a ocupar bienes de dominio marítimo-terrestre mediante concesión, no hace más que permitir la exteriorización de la titularidad estatal sobre tales bienes. Es lógico que conforme a esa titularidad se requiera que en el correspondiente acto concesional quede constancia de cuál es la concreta actividad o utilización consentida, cómo se debe preservar la integridad física del bien, su vinculación general al interés público, y cuáles son las contraprestaciones económicas por su aprovechamiento (como contempla en líneas generales el art. 76 de la Ley de Costas, no impugnado).

Es obvio, por tanto, que a través de la concesión demanial la Administración del Estado hace valer, exclusivamente su condición de *dominus* de las costas, y

que en consecuencia, en cuanto acto de intervención fundado en la titularidad demanial, la fuerza expansiva de la institución concesional queda limitado —en el plano constitucional— por el orden de competencias consustanciales al Estado autonómico. Sin duda esto no impide que, como hasta ahora, otras leyes estatales (o la misma Ley de Costas, en aquellos de sus preceptos que no son estrictamente demaniales) se valgan de la concesión del dominio público para garantizar el cumplimiento de sus disposiciones, pero sí que la Administración del Estado pueda ejercer su facultad de concesión demanial para interferir o perturbar el ejercicio de las potestades de las Comunidades Autónomas en aquellos ámbitos materiales sobre los que ostentan competencia de ejecución, de acuerdo con los parámetros que expuso la STC 77/1984 (FJ 2).

No es así inconstitucional la atribución a la Administración del Estado de la potestad de otorgar el derecho a determinados usos del demanio marítimo-terrestre mediante concesiones. Esta conclusión obliga a desechar la impugnación dirigida contra el artículo 64 de la Ley de Costas.

b) Artículo 67

El contenido propio del artículo 67 es en general inocuo desde la óptica de la distribución territorial del poder público. Los requisitos de información pública y oferta de condiciones, así como la exigencia de aceptación por parte del peticionario y las consecuencias de su eventual impugnación, son simples reglas del régimen jurídico propio de la técnica concesional. Las únicas dudas las suscita la configuración de la potestad estatal de otorgamiento de la concesión demanial como discrecional. Esta nota, tradicional en la regulación de la figura, y en sí misma inobjetable, requiere alguna matización en aquellos supuestos en los que la concesión se solicita para un proyecto encuadrado en una materia de competencia autonómica y que ha recibido el beneplácito de la correspondiente Comunidad. Por las razones expuestas al analizar el artículo 35.2, la Administración del Estado sólo podrá denegar en tal caso el otorgamiento de la preceptiva concesión demanial exponiendo motivadamente los fundamentos legales y los hechos determinantes de tal decisión, que sólo serán lícitos en la medida en que se dirijan a evitar la degradación o la expoliación del demanio costero, o se encuadren en materias en las que el Estado ostenta una competencia propia.

c) Artículo 68

El artículo 68 de la Ley prevé la posibilidad de que el acto concesional implique la declaración de utilidad pública a efectos de expropiación forzosa, u ocupación temporal, de los bienes o derechos afectados por el objeto de la concesión estatal. Esta previsión se proyecta tanto sobre la franja demanial, en la que afectará a los derechos de los concesionarios preexistentes, como sobre los terrenos colindantes con el dominio público, en donde afectará a los derechos de sus propietarios. Simultáneamente, el mismo artículo 68 atribuye la declaración al Departamento Ministerial competente.

De la doctrina expuesta en la STC 37/1987 (FJ 6) se desprenden varios criterios que permiten analizar la impugnación formulada por el Gobierno vasco: 1) la legislación sobre expropiación forzosa es competencia exclusiva del Estado,

por imperativo del número 18 del artículo 149.1 CE; 2) la expropiación forzosa es un instrumento puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines (STC 166/1986, FJ 13) que obviamente han de ser fines de su competencia, y 3) la definición de la concreta *causa expropriandi*, además de la ejecución de las medidas expropiatorias, son facultades que no pueden disociarse de las que correspondan al poder público que dispone de potestad expropiatoria para la determinación y cumplimiento de sus diferentes políticas sectoriales.

De aquí se desprende la conclusión de que la decisión de anudar el acto concesional la declaración de utilidad pública corresponderá ya a la Comunidad Autónoma, ya al Estado, según cuál sea el ámbito competencial en el que se encuadren la obra o la instalación para la que se solicita la concesión demanial, aunque como es obvio, la declaración de utilidad pública, postulada por la Comunidad Autónoma, como la concesión misma, podrá ser denegada cuando la expropiación o la ocupación temporal hubiera de recaer sobre obras o instalaciones de competencia plena del Estado, por razón de títulos competenciales propios, o crearán un peligro grave para la integridad física o jurídica del dominio público marítimo-terrestre. En estos supuestos, como en muchos otros que aparecen dispersos por toda esta Ley, resulta palpable la necesidad ineludible de alcanzar una colaboración e incluso concertación entre las dos Administraciones, como es normal cuando sobre el mismo medio físico coinciden la Administración del Estado y la de una Comunidad Autónoma en ejercicio de títulos competenciales distintos [STC 227/1988, FJ 20.e)].

d) Artículo 71

La doctrina que acabamos de exponer ofrece también solución para la impugnación dirigida contra el artículo 71.3 de la Ley de Costas, que atribuye al Departamento Ministerial concedente la facultad de declarar de utilidad pública el rescate de una concesión, incluso en su caso, con declaración de urgencia. Que el rescate de una concesión de dominio público sobre bienes costeros queda supeditada a una expresa declaración de utilidad pública hecha por la Administración del Estado no suscita problema alguno habida cuenta de la titularidad estatal del demanio. Lo mismo cabe decir de la previsión legal que permite añadir una declaración de urgencia, cuando las circunstancias lo requieran, de acuerdo con el artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa.

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 de la utilidad pública de su rescate, sólo podrá hacerse, excluidos aquellos casos en los que tal declaración se hace para atender fines que son de la competencia estatal o para preservar la integridad del demanio, por iniciativa de la Comunidad Autónoma competente *ratione materiae*. Interpretado en estos términos, el precepto no es contrario al orden constitucional de competencias.

e) Artículo 79.1.k)

Su impugnación no se apoya en argumentación específica alguna, por lo que no procede considerarla.

5. *Título IV*

Dentro del Título IV de la Ley, que regula el régimen económico-financiero de la utilización del dominio público marítimo-terrestre, se han impugnado los artículos 84.1, 85.3, 86 y 87.

Los motivos de la impugnación de estos preceptos enlazan en todos los casos con la reivindicación competencial que ya en relación con artículos anteriores, se ha analizado. Pese a ello y como se verá en lo que sigue, no puede trasladarse a este punto sin más, en todos los casos, la respuesta que allí hemos dado pues en cuanto que tal respuesta altera, en alguno, la solución prevista en la Ley, la lógica interna de ésta quedaría rota mediante la traslación pura y simple. Para mantenerla resulta indispensable por ello hacer una declaración interpretativa que permite mantener el precepto en tanto que el legislador no lo sustituya como una fórmula que de manera más clara y por eso más fácilmente aplicable, acomode la Ley a las exigencias que derivan del bloque de la constitucionalidad.

A) *Artículo 84*

El artículo 84.1 establece un canon que grava a toda ocupación o aprovechamiento del demanio costero que se lleve a cabo en virtud de una concesión o autorización. El canon se devenga a favor de la Administración del Estado, sin perjuicio de los que sean exigibles por la Administración otorgante. Es indudable que este canon demanial recae también sobre aquellas ocupaciones y aprovechamientos que las Comunidades Autónomas permitan, mediante las concesiones o autorizaciones pertinentes, sobre las porciones demaniales adscritas para las vías de comunicación o los puertos de su competencia. Pero ninguna de las razones expuestas por la Junta de Galicia y por el Consejo de Gobierno de Baleares lleva a concluir la inconstitucionalidad de esta norma.

El presupuesto o hecho imponible de esta exacción es la utilización del dominio público marítimo-terrestre, no la realización por la Administración de las actividades encaminadas a adjudicar la concesión o la autorización que hace posible dicha utilización pues estas actividades darán lugar, en su caso, a tasas como las previstas por el artículo 86, que examinaremos luego. De aquí se desprende que es indiferente, al valorar el canon que establece el artículo 84.1, que sea la Administración del Estado o la de una Comunidad Autónoma quien expida el título administrativo que permite la ocupación o el aprovechamiento gravados. Lo determinante es que es el Estado quien ostenta la titularidad del dominio público por cuya utilización se exige el canon. Como ya dijimos en la STC 227/1988 (FJ 28) es por esto al legislador estatal a quien corresponde establecer el canon demanial en cuestión.

No se desnaturaliza así la figura de la adscripción de bienes de dominio público estatal a las Comunidades Autónomas, pues tal adscripción no altera la titularidad dispuesta por el artículo 132.2 CE en favor del Estado, como señala expresamente el artículo 49.1 de la Ley de Costas. Tampoco implica este canon un gravamen en favor del Estado sobre los bienes usados por la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias, porque el apartado 6 del mismo artículo 84 lo excluye expresamente, ni su existencia permite sostener que se ha infringido el principio de igualdad consagrado por el artículo 14 de la Constitución, porque de este precepto no dimana derecho alguno que pueda ser invocado

por las Comunidades Autónomas, que no son ciudadanos, sino partes del Estado dotadas de las potestades que les concede su Estatuto de Autonomía.

Finalmente, en el artículo 84.1 no hay vestigio alguno de la doble imposición que prohíbe el artículo 6.2 de la LOFCA. Ya declaramos en nuestra Sentencia 37/1987 (FJ 14), en relación con una norma análoga que el legislador puede seleccionar distintas circunstancias que den lugar a otros tantos hechos impondibles, determinantes a su vez de figuras tributarias diferentes. Así pues la previsión de que el canon por ocupación del demanio costero puede coexistir con tasas u otros tributos exigibles por la Administración otorgante de la concesión o autorización no suscita entre sí cuestión alguna.

B) *Artículo 85*

El artículo 85.3 ha sido impugnado por la Comunidad Autónoma de Cantabria, en relación con los artículos 56 y 57, por cuanto que, al prever éstos [a su vez por su conexión con el art. 110.h) como ya vimos], que corresponde a la Administración del Estado el otorgamiento de las autorizaciones de vertidos, atribuye también a ésta la percepción del canon por este concepto. La Comunidad Autónoma combate tal atribución por entender que es a ella a la que corresponde la competencia en materia de vertidos.

Para analizar el mérito de la impugnación no hemos de fundarnos en el hecho de que, como ya indicamos, el Estatuto de Autonomía de Cantabria no otorga a esta Comunidad competencia específica sobre vertidos, que hemos considerado incluida en la más genérica de gestión en materia de medio ambiente, que sí le ha sido atribuida [art. 24.a)]. Tampoco podemos resolver, sin embargo, mediante la transposición mecánica de la doctrina que respecto de la competencia autonómica en relación con los vertidos, fuese cual fuese su naturaleza, hemos establecido con anterioridad, de manera que, estimándola, declaremos que corresponde a la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma la percepción del canon por la autorización de vertidos, una declaración que, por lo demás, en nada altera el tenor literal del precepto que se refiere sólo a "la Administración otorgante de la autorización".

Esa imposibilidad viene del hecho de que la misma norma que ahora estudiamos prevé que el importe del canon percibido se destinará "a actuaciones de saneamiento y mejora de la calidad de las aguas del mar", esto es, a actuaciones en un espacio que es de titularidad estatal y cuya preservación es, por tanto, función propia de la Administración del Estado. Habida cuenta de esta finalidad, es claro que la razón de ser del canon no es la actividad administrativa en sí misma, ni la eventual ocupación del dominio público marítimo-terrestre por los emisarios de los vertidos, que es objeto de regulación en el artículo 84, sino la perturbación o daño que en el agua del mar origina la recepción de los efluentes y que, en consecuencia, sea cual fuere la Administración que lo recauda, su destino ha de ser el saneamiento y mejora de la calidad de las aguas del mar.

c) *Artículos 86 y 87*

El problema que se suscita respecto de los artículos 86 y 87 se origina en la ambigüedad de su redacción que atribuye a "la Administración" a secas, la percepción de las tasas que regula. Esta ambigüedad ha dado lugar a que sea

impugnado por razones diametralmente opuestas: el Consejo Ejecutivo de Cataluña, por interferir su competencia para imponer y exigir tasas por sus servicios propios, aun cuando se presten sobre el dominio público marítimo-terrestre por entender que las tasas previstas por la Ley abarcan las actividades realizadas por la Administración Autonómica; por el contrario, el Gobierno Valenciano estima que el artículo 86 es inconstitucional por no expresar que las tasas han de ser percibidas por la Administración Autonómica, cuando sea ésta y no la del Estado la que resulte competente para realizar la actividad que la origina.

Hay que dar la razón al Abogado del Estado, cuando afirma que estos preceptos deben ser interpretados de conformidad con el bloque de la constitucionalidad y de las normas que forman la arquitectura del Estado de las Autonomías, pues el principio de sujeción de los poderes públicos al ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE) impone "una interpretación de las normas legales acorde con la Constitución y debe prevalecer en el proceso de exégesis el sentido de la norma, entre los posibles, que sea adecuado a ella" (STC 77/1985, FJ 4).

Los artículos 86 y 87 establecen unas tasas, que cubren los costes directamente imputables a la prestación de diversos servicios por parte de la Administración perceptora. Estos incluyen el examen del proyecto en la tramitación de solicitudes de autorizaciones y concesiones, el replanteo y la inspección de obras, las prácticas de deslindes y otras actuaciones técnicas y administrativas, y la aportación de estudios y copias de documentos, siempre a instancia de los interesados. El principio de que la competencia para crear tasas por servicios deriva necesariamente de la que se ostente para crear las instituciones y organizar los servicios públicos correspondientes (STC 37/1981, FJ 3) y el mandato expreso de la LOFCA cuyos artículos 7.1 y 17 disponen que las Comunidades Autónomas establecerán y regularán las tasas por prestar sus propios servicios públicos, fuerzan a entender que la norma que contienen los artículos 86 y 87 solamente puede entenderse referida a actividades que sean de competencia estatal. Contra lo que opina la Generalidad de Valencia, las tasas que recauden las Comunidades Autónomas como contraprestación de su intervención serán las fijadas en sus propias leyes, no las previstas por la Ley de Costas.

En conclusión, pues, los artículos 86 y 87 son constitucionales una vez entendido que las tasas allí establecidas gravan actuaciones de la Administración estatal.

6. *Título V*

El Título V de la Ley regula las infracciones y sanciones. Las impugnaciones presentadas por los órganos autonómicos que lo recurren pueden ser agrupadas en tres clases: las dirigidas contra los artículos 90 y 91, las que tienen por objeto el artículo 93.c) y, por último, las que combaten el artículo 101.2. El primer grupo es el más nutrido. La Junta de Galicia, el Gobierno Vasco y el Consejo Ejecutivo de Cataluña objetan diversos párrafos del artículo 90, que tipifica determinadas conductas como infracciones sujetas a las sanciones que prevé el artículo 97 y que son clasificadas en graves y leves en el artículo 91. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad ataca también varios párrafos del artículo 91.2 que clasifican como graves distintas infracciones.

a) Artículos 90 y 91

Las impugnaciones dirigidas contra estos artículos no se basan en la atribución de competencia ejecutiva alguna a la Administración del Estado que los recurrentes juzguen invasor de la propia, pues de hecho no hay tal atribución y, como evidencia la conexión existente entre estos preceptos y el artículo 99 de la propia Ley, esta prevé que las sanciones establecidas para las faltas que aquellos preceptos definen y clasifican sean impuestas por la Administración competente en cada caso. La razón de la impugnación está por eso en que los recurrentes niegan que exista competencia estatal para tipificar y clasificar estas faltas porque las mismas hacen relación a conductas que se desarrollan en un espacio, el de la zona de servidumbre, en el que es competencia propia de la Comunidad Autónoma la ejecución de las normas de protección del medio ambiente, o de la legislación sobre vertidos industriales y contaminantes, que son los sectores materiales en los que cabe encuadrar aquellas normas cuya infracción se define ahora como falta.

Los términos en los que la impugnación se plantea obligan a rechazarla. Asegurado como está en la propia Ley el respeto a las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas, no se advierte, en efecto, razón alguna para declarar la inconstitucionalidad de estas normas por invadir la competencia autonómica. Es cierto que no se hace objeción alguna frente a aquellos párrafos en los que la conducta tipificada se desarrolla en el dominio público marítimo-terrestre o incide directamente sobre él [Así los señalados con las letras *a)*, *b)*, *d)* y *h)*], e incluso, en cierto sentido, el primer inciso de los párrafos *e)* y *f)*], de manera que no se cuestiona la competencia del Estado para regular su propia actuación como titular del demanio y la impugnación se limita a combatir la normativa estatal en cuanto afecta a la zona de servidumbre. Aun así limitado el alcance de la pretensión de los recurrentes, ésta no puede ser aceptada, según ya hemos dicho. Como complemento necesario de las normas sobre protección del medio ambiente las normas ahora analizadas, que no son en rigor sino parte de las normas que enuncian los deberes y obligaciones cuyo incumplimiento se tipifica como falta, no pueden ser tachadas de inconstitucionalidad, pues es incontestable que corresponde al Estado, como competencia exclusiva, la de dictarlas en los amplios términos que ya expusimos en el Fundamento 4.F.

De otra parte y como es evidente, las normas que analizamos no sólo no niegan la competencia de las Comunidades Autónomas para dictar normas en su desarrollo, facultad que, como ya declaramos en SSTC 87/1985 y 227/1988, implica también la de prever sanciones administrativas en caso de incumplimiento, sino que en rigor el ejercicio de esta facultad está postulado por la misma Ley de Costas al limitarse a señalar (art. 99.3) un límite máximo a la cuantía de las multas a imponer por los órganos de las Comunidades Autónomas, sin precisar cuáles han de ser éstos y hasta qué límite podría utilizar cada uno de ellos, en su caso, esta facultad sancionadora. Es verdad que ese límite único hace referencia exclusivamente a las sanciones por infracción de las normas sobre vertidos industriales y contaminantes, única materia en la que la Ley de Costas [art. 110.h)] reconoce una competencia propia a las Comunidades Autónomas; pero el reproche que de acuerdo con la doctrina de la presente Sentencia cabe hacer a ese enunciado limitativo no es resultado de los términos en los que está redactado ni podría subsanarse mediante una declaración de inconstitucionalidad. En la medida en que de acuerdo con dicha doctrina han de reconocerse a las Comunidades Autónomas una mayor amplitud de facultades ejecutivas, de-

rivada de la competencia que ostentan para la ejecución sobre protección del medio ambiente, a lo sumo podrá advertirse en ese enunciado una insuficiencia, una laguna, que no determina la inconstitucionalidad del precepto.

Conviene advertir, por último, que siendo las Comunidades Autónomas litonales las competentes para ejecutar las normas sobre protección del medio ambiente, habrán de ser ellas, en principio, las encargadas de perseguir y sancionar las faltas cometidas en las zonas de servidumbre e influencia, aunque puedan serlo también directamente por la Administración del Estado cuando la conducta infractora atente contra la integridad del demanio o el mantenimiento de las servidumbres de tránsito y acceso que garantizan su libre uso. En general, sea cual sea la Administración competente, no pueden las restantes permanecer pasivas dados los términos generales del artículo 101, que obliga a todas las Administraciones con competencias confluyentes sobre las costas (estatal, autonómica y locales) a efectuar las comprobaciones necesarias y a tramitar todas las denuncias que reciban, sin perjuicio de dirigirse (mediante la correspondiente denuncia, en su caso) a las autoridades que estimen competentes para imponer las sanciones que procedan.

Ninguna tacha de inconstitucionalidad puede oponerse en consecuencia desde el punto de vista de estos recursos a los artículos 90 y 91.

b) Artículo 93

La competencia que ostenta el Estado para regular las infracciones y sanciones conlleva, ineludiblemente, la potestad para establecer quiénes han de responder por ellas, tal y como contempla el artículo 93. En nada obsta a dicha afirmación que la Ley prevea que cuando las infracciones deriven del otorgamiento de títulos administrativos contrarios a lo establecido en ella resulten igualmente responsables los funcionarios y las autoridades a quienes resulte imputable dicho otorgamiento, en los términos que detalla el apartado c) de este artículo 93.

La protección más eficaz del dominio público marítimo-terrestre, que sin duda busca este precepto, es asunto de la incumbencia del legislador estatal contra lo que afirma la Generalidad de Cataluña. Y el que lo dispuesto en la norma atañe a autoridades y a funcionarios o empleados de cualquier Administración Pública y no sólo a las englobadas en la esfera estatal, resulta indiferente. No es preciso acudir a las competencias que al Estado reserva el número 18 del artículo 149.1 CE, como apunta su abogado a mayor abundamiento, pues es suficiente con constatar que las normas por cuyo cumplimiento vela la responsabilidad disciplinaria y administrativa que establecen, respectivamente, los párrafos 1.º y 2.º de este artículo 93.c) caen dentro de la competencia del Estado, que no encuentra más límites a su libertad de configuración que el respeto a los derechos y principios sustantivos que proclama el texto constitucional (STC 76/1990, FJ 5).

c) Artículo 101

La facultad que el artículo 101.2 otorga a los funcionarios y agentes de la Administración para acceder a los terrenos de propiedad privada en que hubieren de realizarse las comprobaciones y actuaciones precisas para hacer guardar

lo dispuesto en la Ley de Costas es en sí misma constitucionalmente legítima. El reparo formulado por el Gobierno cántabro por estimar que este precepto conculca la inviolabilidad del domicilio que reconoce el artículo 18.2 CE se sustenta en una interpretación desmesurada de lo en él dispuesto, pues nada hay en su texto que regule el modo y manera en que debe ser ejercida la facultad que otorga, cuya actuación deberá atemperarse —como es obvio— al respeto a los derechos fundamentales, entre los que se incluye la inviolabilidad del domicilio, en los términos previstos por el artículo 18.2 CE.

Es cierto, como afirma el Abogado del Estado, que no puede incluirse sin más la expresión “terrenos de propiedad privada” dentro del campo semántico del “domicilio” al que la Constitución extiende su protección. Pero no lo es menos que tampoco es aceptable sin más la proposición inversa. Pues no se puede descartar *a priori* la posibilidad de que dentro de un terreno de propiedad privada existan uno o más lugares que merezcan la calificación constitucional de domicilio, ni que en determinadas circunstancias la inviolabilidad que la Constitución predica de tales lugares deba extenderse más allá de las paredes que circunden su espacio nuclear. Todas estas cuestiones pueden quedar ahora imprejuizadas, pues ninguna de ellas resulta determinada por la simple habilitación que enuncia el artículo 101.2 de la Ley de Costas, que evidentemente, sólo forzando su sentido literal, puede ser interpretada para llevar a cabo actuaciones que la Constitución prohíbe.

7. Título VI

El Título VI, dividido en cinco capítulos, está integrado por diez artículos, siete de entre los cuales han sido impugnados en los términos recogidos en los Antecedentes. Todos los preceptos del Título, con la única excepción del último de ellos, el artículo 119, no impugnado, se limitan a establecer determinaciones competenciales, en algunos casos ya precisadas antes, pero que en otros, al hacerse ahora por vez primera, establecen el sentido que el legislador atribuye a las fórmulas equívocas (“Administración competente” o, simplemente, “Administración”) utilizadas al hacer la regulación sustantiva o procedimental. Esta técnica nos ha obligado, como ya se sabe, a anticipar el estudio de algunos de estos preceptos anticipando también con ello el sentido de nuestra decisión, cuyo alcance preciso debe ser establecido ahora.

Esta misma implicación recíproca entre muchos de los enunciados de este Título y los de aquellos que le preceden impide dar una respuesta genérica a la argumentación que con carácter general contra todo el Título, aunque sobre todo contra sus tres primeros artículos, hace la Generalidad de Cataluña, invocando la doctrina recogida en diversas Sentencias (SSTC 76/1983, 29/1986 y 49/1988) sobre la ilicitud del procedimiento consistente en hacer definiciones generales y abstractas de los conceptos utilizados en el bloque de la constitucionalidad para la delimitación de competencias, pues sólo la interpretación sistemática de cada uno de estos enunciados en el contexto de la Ley permite hacer un juicio acerca del tema.

A) Capítulo primero (arts. 110-113)

Los tres primeros artículos de este Título (el último de ellos no ha suscitado objeción alguna) son los que atraen sobre sí la mayor parte de las impugnaciones que ahora pasamos a analizar.

a) Artículo 110

En este artículo, dividido en trece párrafos señalados con letras de la *a)* a la *m)*, se precisan cuáles son las funciones que “en los términos establecidos en la presente Ley” corresponden a la Administración del Estado, aunque no se incluyen los de informar planes o proyectos de otras Administraciones contemplados en los artículos 112 y 117. La diversidad de contenido de los distintos párrafos, alguno de los cuales no ha sido impugnado, obliga a analizarlos separadamente a partir del señalado con la letra *b)*, ya que el *a)* no ha sido objeto de ataque alguno.

b) Las razones por las que no cabe estimar las impugnaciones dirigidas contra las determinaciones iniciales de este párrafo concernientes a la gestión del dominio público marítimo-terrestre, incluyendo el otorgamiento de adscripciones, concesiones y autorizaciones para su ocupación y aprovechamiento y la declaración de zonas de reserva, han sido ya expuestas antes en los apartados A), B), C) y D) del Fundamento número 4, en el primero de los cuales hacíamos una salvedad expresa respecto de todo lo concerniente a autorizaciones en zonas de servidumbre, las concesiones de obras fijas en el mar y las instalaciones menores que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo.

Sentado, pues, que es constitucionalmente posible, y por tanto legítimo, atribuir a la Administración del Estado las facultades respecto de reservas, autorizaciones y concesiones relativas al demanio, con el alcance que se precisa en los lugares del Fundamento 4 que acabamos de citar, sólo nos resta pronunciarnos sobre estas últimas determinaciones.

La posibilidad constitucional de reservar a la Administración del Estado el otorgamiento de las autorizaciones necesarias para “las actuaciones en las zonas de servidumbre que requieran de tal requisito” ha sido también ya objeto de consideración y, por lo tanto, también respecto de ella hemos anticipado el sentido de nuestra decisión, que es distinta según la distinta naturaleza de las servidumbres que la Ley establece. La llamada servidumbre de protección, cuyo establecimiento hemos considerado legítimo como instrumento de protección del medio ambiente costero, ha de ser considerada en consecuencia como una institución inscrita en lo que toca a la delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas dentro de este ámbito material en el que corresponde a las Comunidades Autónomas, además de desarrollar en su caso la legislación del Estado o complementarla mediante medidas adicionales, la ejecución. El otorgamiento de autorizaciones en la zona de protección, en cuanto requeridas por la normativa que disciplina esta servidumbre, corresponde en consecuencia, como actividad ejecutiva, a las Comunidades Autónomas, según dijimos ya al pronunciarnos sobre el artículo 26 en el Fundamento 3.D).*d)* Otra es la naturaleza de las servidumbres de tránsito y de acceso al mar reguladas, respectivamente, en los artículos 27 y 28 de la Ley, pues aunque dichas servidumbres recaen también, como la de protección, sobre los terrenos colindantes con el demanio, están conectadas directamente con la competencia estatal sobre vigilancia litoral y con el deber que la titularidad demanial impone al Estado de asegurar la libre utilización del dominio público marítimo-terrestre, como ya hemos dicho en los apartados E) y F) del Fundamento tercero. Apenas parece necesario agregar a lo allí dicho que el criterio para otorgar o denegar las autorizaciones solicitadas no podrá ser otro que el de garantizar la consecución de los objetivos que justifican estas servidumbres, sin incidir en el ejercicio que las

Administraciones competentes han hecho de sus competencias propias sobre ordenación del territorio, urbanismo, etc.

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

c) Este precepto reserva a la Administración del Estado la tutela y policía del dominio público o de sus servidumbres, de una parte, y la vigilancia del cumplimiento de las condiciones con las que han sido otorgadas las correspondientes autorizaciones y concesiones, de la otra.

En lo que a tutela y policía del demanio respecta, no se opone realmente por parte de los recurrentes otra objeción que la general, basada en la afirmación de sus propias competencias de gestión respecto del mismo, basadas en la que tienen para la ordenación del territorio propio. Rechazada ésta, como hemos hecho en el Fundamento 4.A, decae también esta impugnación genérica. A lo ya dicho sólo cabe añadir que como las facultades de policía que a la Administración estatal se atribuyen aquí son sólo las que le corresponden en razón de la titularidad demanial, la policía de las actividades que en el demanio hayan de llevarse a cabo, en cuanto no afecten a la integridad del mismo, ha de mantenerse, como es obvio, en manos de la Administración autonómica cuando sea ésta la que ostenta la competencia *ratione materiae*.

En lo que toca a la tutela y policía de las servidumbres demaniales, tampoco cabe negar por las mismas razones expuestas la competencia de la Administración estatal, aunque, como también es evidente, esta competencia ni autoriza a esta Administración para llevar a cabo actuaciones que no estén orientadas por la necesidad de asegurar la protección del dominio público y garantizar su libre utilización, ni excluye en modo alguno la competencia propia de las Comunidades Autónomas para llevar a cabo la tutela y la policía de las actividades que se lleven a cabo en la zona de protección. La eventual duplicidad de actuaciones ha de ser resuelta de acuerdo con los criterios expuestos en el artículo 116, que no ha sido objeto de impugnación.

Por último y en lo que respecta a la vigencia del cumplimiento de las condiciones en las que se otorgaran concesiones y autorizaciones, en cuanto referida esta determinación a las concesiones y autorizaciones otorgadas por la Administración estatal, ningún reproche puede hacerse, desde el punto de vista constitucional, al precepto que estudiamos.

d) Este apartado es impugnado sólo por la Generalidad de Cataluña, aduciendo las mismas razones que fundamentaban su ataque al artículo 29. Baste remitirnos aquí, en consecuencia, a lo ya dicho en el Fundamento 3.G para desestimar esta impugnación.

e) La única impugnación dirigida contra este apartado puede ser rechazada mediante una simple remisión a la doctrina ya expuesta en STC 76/1984, pues el precepto se refiere a labores puramente técnicas, y en consecuencia, como allí ya sostuvimos, no pueden lesionar competencias ajenas.

f) La impugnación de este precepto, simple proyección de lo ya previsto en los artículos 22 y 34, está ya de hecho resuelta por nuestro previo pronunciamiento respecto de estos artículos en los Fundamentos 3.C y 4.B.d). El apartado es en consecuencia válido una vez eliminada la referencia que en él se hace al artículo 34.

g) La impugnación de este apartado, que reproduce en buena medida el tenor literal del artículo 149.1.24 CE, se dirige precisamente contra el único punto en el que la redacción constitucional y la legal difieren, esto es, contra la referencia a las "actuaciones", además de las "obras".

La decisión acerca de esta impugnación resulta problemática. No ciertamente por la fuerza del argumento con el que se la apoya, que es reversible, pues aunque es cierto que el artículo 149.1.24 CE no hace referencia sino a obras públicas y no a "actuaciones", tampoco figura esta referencia en el artículo 99.13 del Estatuto de la Generalidad de Cataluña, que es la Comunidad impugnante; de manera que en lo que a esta Comunidad concierne, la competencia sobre "actuaciones" habría de ser entendida como competencia residual del Estado en aplicación de lo dispuesto en el artículo 149.3 CE. La problematicidad viene de la imprecisión de la expresión utilizada, pues no es fácil determinar en qué puedan consistir tales "actuaciones" como cosa distinta de las obras, ni el precepto indica cuál es el ámbito en el que éstas podrían llevarse a cabo, ni, a diferencia de lo que con las obras sucede, ofrece la Ley ninguna información acerca de cuáles son las actuaciones de las que se predica este interés general.

Parece evidente que cuando tales actuaciones hayan de desarrollarse en el espacio demanial y tengan como finalidad proteger su integridad, preservar sus características propias o asegurar su libre utilización la capacidad para llevarlas a cabo va ínsita en la titularidad demanial; pero igualmente claro es que esas "actuaciones" no serán constitucionalmente legítimas cuando se desarrollen fuera de ese espacio o aun dentro de él en sectores adscritos a una Comunidad Autónoma, o que aun sin mediar adscripción demanial impliquen la adopción de medidas que corresponden a la competencia autonómica. No cabe, en consecuencia, otro pronunciamiento que el de declarar que el precepto no es contrario a la Constitución siempre que se lo interprete en estos términos.

h) La competencia para autorizar vertidos, salvo los industriales y contaminantes, desde tierra al mar, que este apartado atribuye a la Administración estatal, es competencia propia de las Comunidades Autónomas según hemos razonado ya en el Fundamento 4.F y en cuanto a tales vertidos el precepto ha de considerarse institucional, tanto más cuanto que el supuesto que eventualmente pudiera darse de que el tránsito de los efluentes a través del demanio no requiriese concesión, sino simple autorización, de acuerdo con el artículo 51, está ya cubierto por la previsión contenida en el apartado b) de este artículo 110.

El precepto tiene, sin embargo, otro ámbito de aplicación, pues pese a lo dispuesto en el artículo 56.2, la Disposición Adicional 8.^a prevé su aplicabilidad (junto con la de las restantes disposiciones del Título V) a los vertidos que se realicen al mar desde buques y aeronaves, en defecto de legislación específica y también en cuanto a este carácter de norma supletoria lo impugna el Gobierno vasco, que considera que es esta Comunidad Autónoma la competente para autorizar los vertidos de mar a mar en las aguas litorales adyacentes a su territorio.

Esta reivindicación, que el Gobierno vasco apoya en el tenor literal del artículo 12.10 del Estatuto de Autonomía, no puede ser estimada. El mencionado precepto se refiere al mar territorial como lugar de recepción de los vertidos, no como

origen de éstos; y el artículo 20.6.º del mismo Estatuto precisa que “salvo disposición expresa en contrario, las competencias mencionadas en los artículos anteriores... se entienden referidas al ámbito territorial del País Vasco”, que no incluye el mar adyacente.

El precepto ha de ser considerado, por tanto, inconstitucional en cuanto referido a los vertidos de tierra a mar.

i) En cuanto referido a los vertidos no industriales y contaminantes, este apartado es impugnado por aquellas Comunidades que sostienen que su competencia sobre los vertidos inocuos es plena, correspondiéndoles en consecuencia también la legislación sobre ellos. Una vez que, como hemos visto, esa competencia (como, por lo demás, la que ostentan sobre los vertidos industriales y contaminantes) ha de ser encuadrada en la materia de medio ambiente, en la que la competencia normativa autonómica es la de desarrollo de legislación estatal, además de la necesaria para dictar normas adicionales, la objeción frente a la atribución de competencia normativa a la Administración estatal ha de ser rechazada.

El Gobierno vasco impugna también la atribución a la Administración del Estado de las facultades necesarias para la elaboración y aprobación de normas sobre seguridad humana en lugares de baño, que considera propia como inscribible dentro del ámbito de la protección civil.

Es evidente, en efecto, que estas normas afectan directamente al uso común del dominio público, cuya regulación es competencia estatal, pero que al mismo tiempo pueden encuadrarse, de acuerdo con su contenido, en el título que el Gobierno vasco invoca. Ha de entenderse por lo tanto que se trata de competencias concurrentes y que las normas estatales han de ser entendidas como el mínimo indispensable que la Comunidad Autónoma puede ampliar para mayor garantía de los usuarios. Entendido en estos términos, el precepto no es contrario a la Constitución.

l) Aunque la Generalidad de Cataluña hace algunas observaciones críticas de la imprecisión con la que este apartado se refiere a las competencias propias del Estado, su impugnación, como la del resto de los recurrentes que contra él se dirigen, combate sobre todo la atribución a la Administración estatal de facultades para llevar a cabo, en su caso, “la coordinación e inspección de su cumplimiento por parte de las Comunidades Autónomas, pudiendo adoptar, si procede, las medidas adecuadas para su observancia”.

En este punto la reivindicación competencial, apoyada en las cláusulas estatutarias en las que se atribuye a la respectiva Comunidad Autónoma la competencia para ejercutar los Tratados Internacionales en las materias que constituyen su propio ámbito competencial, aparece sólidamente fundada. Es cierto que dada la imprecisa redacción del precepto, éste podría entenderse referido sólo a las materias de competencia estatal; pero aun así la ejecución autonómica sólo podría fundarse en una delegación expresa del Estado y había de ser la Ley de delegación (o transferencia) la que estableciese (art. 150.2 CE) las formas de control que el Estado se reserve. También es verdad que en razón de la responsabilidad internacional única del Estado éste no puede desentenderse de cuál es la forma en la que las Comunidades Autónomas llevan a cabo las obligaciones derivadas de los Tratados, pero la información necesaria ha de recabarse de las Comunidades Autónomas, y las medidas que para corregir eventuales deficiencias haya de adoptar son las previstas en la Constitución. El apartado es, por tanto, constitucional en su primer inciso e inconstitucional y nulo en todo lo demás.

b) Artículo 111

El apartado primero de este artículo califica de interés general las obras que describe a continuación en cinco párrafos separados, de los que sólo los cuatro primeros [a), b), c) y d)] han sido impugnados por entender los recurrentes que el Estado carece de competencias materiales para acometer tales obras, que habrían de ser, por el contrario, tarea propia de la respectiva Comunidad Autónoma, competente en todos los casos para la ordenación del territorio y del litoral. La competencia que sobre estas obras se recaba para la Administración del Estado especifica, por así decir, la que en términos más genéricos se enuncia en el apartado g) del artículo anterior y es independiente de la que en el apartado b) del mismo artículo se le reconoce para el otorgamiento de adscripciones, concesiones y autorizaciones para la ocupación y aprovechamiento del demanio, de tal modo que en caso de que las obras en cuestión sean de competencia de otra Administración distinta, ésta habrá de obtener para realizarlas la correspondiente concesión demanial. Esta es la situación que de acuerdo con la letra del precepto [apartado 1.d)] se produciría en las obras a realizar en el mar territorial sobre instalaciones destinadas a la acuicultura. Es claro en consecuencia que la disputa sobre la legitimidad constitucional de este precepto ha de resolverse teniendo en cuenta no el espacio físico en donde las obras han de realizarse, sino la finalidad que constituye su razón de ser.

De acuerdo con este criterio, es fácil alcanzar la solución en lo que toca a las competencias enumeradas en los tres párrafos iniciales [letras a), b) y c)]. La impugnación, que se apoya en una interpretación muy restrictiva y no constitucionalmente necesaria de las facultades inherentes a la titularidad demanial, ha de ser rechazada por razones que ya expusimos en el fundamento 4.A, al que ahora, en aras de la brevedad, nos remitimos, pues la conexión entre la definición de las obras calificadas de interés general y el ámbito propio de esas facultades inherentes es en todos los casos evidente.

Más complejo es el problema que plantea la impugnación dirigida contra el párrafo d), pues a diferencia de lo que sucede en los casos anteriores la competencia sobre las obras no se atribuye a la Administración del Estado en atención a la finalidad de éstas, sino sólo en razón del espacio en el que se realizan. Este cambio de la perspectiva, que es el que explica que se salve aquí la competencia autonómica sobre acuicultura, obliga también a considerar insuficiente esta salvedad, pues no es la acuicultura la única materia de competencia autonómica que puede dar lugar a la realización de obras en el mar territorial. Así sucede también, como hemos visto, en lo que toca a los vertidos y puede eventualmente suceder en otros supuestos, cuya exclusión *a priori* por la norma que ahora analizamos obliga a considerarla, precisamente en cuanto los excluye y sólo por ello, contraria al orden constitucional de competencias. Su acomodación al mismo no requiere por ello otra operación que la de anular la referencia específica a la acuicultura, de manera que se salve en general la competencia de las Comunidades Autónomas siempre que ésta exista.

Los apartados 2.º y 3.º de este mismo artículo son impugnados (en este caso sólo por el Gobierno vasco) por implicar una injerencia en la competencia autonómica sobre ordenación del territorio. Esta posible injerencia sólo se daría, sin embargo, en lo que al apartado segundo se refiere si el precepto dispensase al Estado del cumplimiento de las normas de ordenación territorial, pero no es éste el caso. El precepto, que reserva a los Tribunales la decisión última, se limita a excluir la posibilidad de suspensión administrativa (no judicial) de las obras

emprendidas por el Estado y encuentra por ello apoyo suficiente en la competencia que en exclusiva reserva a éste el artículo 149.1.18, del mismo modo que encuentra sólido fundamento en el artículo 133.1 y 2 del texto constitucional la exención fiscal que el apartado 3.º consagra.

c) Artículo 112

El artículo 112 que atribuye a la Administración estatal la facultad de emitir un informe preceptivo y vinculante sobre los planes y proyectos de las Comunidades Autónomas ha sido impugnado por la obvia razón de que tal informe mediatiza el ejercicio de éstas de sus competencias propias sobre la ordenación del territorio, vertidos, puertos y vías de transporte y acuicultura.

Que la mediatización se produce es, desde luego, cosa innegable. También lo es, no obstante, que la emisión del informe se prevé para planes y proyectos cuya puesta en práctica requiere decisiones de la Administración del Estado [adscripciones, concesiones y autorizaciones en el caso de los apartados b), c) y d), aunque no necesariamente en el caso a)] que ésta no puede ser forzada a adoptar cuando entiende contrarias a las disposiciones legales relativas a la protección, preservación y uso público del demanio. La existencia de un informe previo y preceptivo en tales casos es así un medio razonable para asegurar que la realización de los planes y proyectos no encuentre al final un obstáculo insalvable. Cosa distinta es, naturalmente, el carácter vinculante que a tales informes preceptivos se otorga y que, como más tarde veremos, se encuentra considerablemente atenuado, en lo que respecta a los planes y normas de ordenación territorial o urbana, por lo dispuesto en el artículo 117 de la propia Ley, pues la fuerza que así adquieren esos informes convierte de hecho la aprobación final del plan o proyecto en un acto complejo en el que han de concurrir dos voluntades distintas; y esa concurrencia necesaria sólo es constitucionalmente admisible cuando ambas voluntades resuelven sobre asuntos de su propia competencia. La admisibilidad de esta exigencia legal de informe vinculante ha de ser considerada por eso en relación con cada uno de los supuestos, de acuerdo con esa doctrina que ya dejamos sentada en STC 103/1989 (FJ 8.º).

En el contemplado en el párrafo a), la competencia ejercida, mediata o inmediatamente, por las Comunidades Autónomas que han de aprobar los planes o normas de ordenación territorial es la que con carácter exclusivo le conceden los respectivos Estatutos sobre la materia, en tanto que la competencia estatal (más precisamente facultad inherente en la titularidad estatal) es la que tiene por objeto la protección física del demanio y la garantía de su utilización; y no es sólo a estas tareas a las que el precepto se refiere al mencionar todas las disposiciones de la Ley y de las normas dictadas para su desarrollo y aplicación. Prescindiendo de que en cuanto en esta última referencia se entiendan incluidas las normas dictadas al amparo del artículo 34 debe tenerse por nula, es obvio que entre las disposiciones de la Ley se encuentran, por ejemplo, las que prohíben determinadas actuaciones en la zona de protección o las limitan en la zona de influencia que hemos considerado legítimas como normas de protección del medio ambiente costero, cuya ejecución corresponde por esta razón a las Comunidades Autónomas. Cuando entienda que los planes o normas de ordenación territorial infringen tales normas, la Administración estatal podrá sin duda objetarlas; pero su objeción no resulta vinculante, pues no es a la Administración estatal, sino a los Tribunales de Justicia a quien corresponde el control de lega-

lidad de las Administraciones autónomas, y a éstos deberá recurrir aquélla para asegurar el respeto de la Ley cuando no es la competente para ejecutarla. Cuando, por el contrario, el informe de la Administración estatal proponga objeciones basadas en el ejercicio de facultades propias, incluida la de otorgar títulos para la ocupación o utilización del demanio o preservar las servidumbres de tránsito o acceso, para referirnos sólo a las derivadas de la titularidad demanial, a las que, como es lógico, cabe añadir las que derivan de otras competencias sectoriales (defensa, iluminación de costas, puertos de interés general, etc.), su voluntad vinculará sin duda a la Administración autonómica, que habrá de modificar en concordancia los planes o normas de ordenación territorial o urbanística.

Esta doctrina ha de aplicarse a los restantes párrafos de este artículo sin necesidad de entrar en detalle en cada uno de los supuestos imaginables. Si conviene advertir, sin embargo, que lo dispuesto en el párrafo *b)* ha de entenderse aplicable a todo género de vertidos en razón de lo ya dicho respecto de los artículos 56 y siguientes (FJ 4.F) y del apartado *h)* del artículo 110, y que el alcance posible del informe previsto en el párrafo *c)* debe establecerse teniendo en cuenta la doctrina que en relación con el artículo 49 se recoge en el Fundamento 4.D.b).a'). En lo que toca al apartado *d)*, es claro, por último, que la especificación de esta doctrina en relación con los cultivos marinos se encuentra sobre todo en STC 103/1989, cuyas directrices básicas hemos extendido ahora a los restantes supuestos.

B) *Capítulo II*

El artículo 114, único de este capítulo, que se limita a afirmar que las Comunidades Autónomas ejercerán las competencias que constitucionalmente tengan, ha sido impugnado, aunque en términos más bien dubitativos, por las Comunidades Autónomas de Cataluña y Galicia.

Ciertamente, 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.

C) *Capítulo III*

El artículo 115, el único también de este capítulo, es impugnado en su totalidad, aunque la argumentación que se ofrece para combatir su legitimidad se centra especialmente en el contenido de los párrafos *c)* y *d)*.

Dado el contenido de los dos primeros párrafos, que se limitan a prever la posibilidad de que la legislación autonómica ofrezca a los correspondientes municipios la posibilidad de informar en los expedientes de deslinde o en los que se inicien para atender solicitudes de reserva, adscripción, concesión o autorización cuya resolución corresponde en todo caso a la Administración estatal, no se advierte cuál pueda ser la lesión que los mismos impliquen para las competencias de las respectivas Comunidades Autónomas.

Tampoco cabe estimar la impugnación dirigida contra los dos restantes apar-

tados cuyo contenido no desborda del ámbito competencial que les reserven los artículos 25 y 28 de la Ley de Bases de Régimen Local (Ley 7/1985), sobre cuya adecuación constitucional ya nos pronunciarnos en STC 214/1989 (FJ 12). El primero de ellos, *c*), es por lo demás simple proyección de la previsión contenida en el artículo 53, que ya antes [FJ 4.E.b)] hemos considerado compatible con el bloque de la constitucionalidad. Como allí dijimos y como aquí precisa el enunciado liminar de este artículo, la explotación de los servicios de temporada en las playas que los Ayuntamientos puedan eventualmente asumir directa o indirectamente, habrá de acomodarse en todo caso a lo dispuesto en la legislación autonómica, incluida naturalmente la de régimen local. Por último y en lo que toca al párrafo *d*), hay que reiterar que la previsión de esta competencia municipal que ya figuraba en la Ley de Costas de 1969 (art. 17) y en disposiciones anteriores no colide en modo alguno con la competencia autonómica en materia de protección civil, como ya hemos indicado al analizar la impugnación dirigida contra el párrafo *i*) del artículo 110, y menos aún con la competencia de salvamento marítimo cuyo ámbito propio está actualmente delimitado por la Ley 60/1969. Entendido en estos términos, el precepto no es contrario a la Constitución.

D) *Capítulo IV*

a) Ni el tenor literal del artículo 117, el primero de los impugnados en este capítulo consagrado a las relaciones interadministrativas, permite distinguir fácilmente el supuesto que en él se contempla del descrito en el párrafo *a*) del artículo 112, ni el desarrollo reglamentario de uno y otro precepto en los artículos 206 y 210 del Reglamento ayuda a despejar las dudas que la lectura de la Ley suscita. Es cierto que el artículo 112.*a*) se refiere sólo a planes y normas de ordenación territorial y urbanística, en tanto que este artículo 117 que ahora analizamos menciona, en términos aparentemente más comprensivos, todos los instrumentos de ordenación territorial y urbanística; pero como evidencia la lectura de los citados preceptos reglamentarios, ambas fórmulas incluyen los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano y los Estudios de Detalle, que son quizá los únicos instrumentos de ordenación que podrían justificar las diferencias de dicción.

Esta coincidencia, cuando menos parcial, de los supuestos contemplados en ambos artículos es la que nos llevaba a afirmar, al estudiar el artículo 112.*a*), que la fuerza vinculante del informe que en él se preveía resulta debilitada por lo que en este artículo 117 se dispone. En él, en efecto, y en contra de lo que las Comunidades Autónomas recurrentes parecen suponer, no se subordina la aprobación de los correspondientes instrumentos de ordenación (o de su revisión o modificación) siempre y en todo caso a la concurrencia de ambas voluntades, sino sólo en aquellos supuestos en los que el informe desfavorable de la Administración estatal verse sobre materias de su competencia, es decir, sobre un ámbito limitado en la forma que ya hemos expuesto al analizar el artículo 112.*a*). Sólo en esos casos será indispensable abrir el período de consultas para llegar al acuerdo. Cuando así no sea, es decir, cuando el informe negativo verse sobre materias que a juicio de la Comunidad Autónoma excedan de la competencia estatal, la búsqueda del acuerdo no es jurídicamente indispensable y, en consecuencia, podrá la Administración competente para la ordenación territorial y urbanística adoptar la decisión que proceda, sin perjuicio, claro está, de la posi-

bilidad que a la Administración estatal se ofrece siempre de atacar esa decisión por razones de constitucionalidad o de legalidad.

Esta interpretación es la que naturalmente resulta del tenor literal del precepto y, por tanto, éste no puede ser considerado contrario al bloque de la constitucionalidad.

b) El artículo 118 remite al artículo 59 de la Ley de Bases de Régimen Local ("en los términos del art. 59", dice).

La remisión produce cierta perplejidad, porque si bien es verdad que el mencionado precepto abre la posibilidad de que las leyes sectoriales, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, atribuyan al Gobierno de la Nación o al respectivo Consejo de Gobierno la facultad de coordinar la actividad de la Administración Local y en especial de las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias, no es menos cierto que en el apartado segundo se establece que "en todo caso la Ley deberá precisar, con suficiente detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o la correspondiente Asamblea Legislativa", y que esta exigencia queda absolutamente incumplida en el artículo que ahora estudiamos.

Esas condiciones y esos límites legalmente previstos en cada caso son, naturalmente, indispensables para preservar la autonomía local, que resulta ignorada mediante una habilitación general como la que en este precepto se contiene. A ello ha de añadirse aún que, como ya dijimos en STC 214/1989 (FJ 21), el artículo 59 de la Ley de Bases de Régimen Local no resulta contrario al bloque de la constitucionalidad precisamente porque la posibilidad que en él se abre de que la Ley estatal o autonómica atribuyan al Gobierno del Estado o al de las Comunidades Autónomas unas facultades de coordinación limitadas y sometidas al control de las Cortes o del Parlamento respectivo está referida a los sectores materiales de competencia estatal o autonómica, en tanto que el precepto que ahora comentamos no establece distinción alguna, abriendo así el camino para que la Administración estatal asuma la tarea de coordinar la actuación de las Corporaciones Locales en materias que, como la de ordenación territorial, son de competencia de las Comunidades Autónomas. Todo ello lleva inexorablemente a la declaración de inconstitucionalidad del precepto.

8. *Disposiciones Transitorias*

A) *Preliminar*

La heterogeneidad de contenido de las Disposiciones Transitorias hace que la impugnación dirigida contra seis de ellas (la sexta no ha sido atacada por ninguno de los recurrentes) se apoye en razones muy diversas que es imposible reducir a unidad. No obstante, el argumento central, desarrollado unas veces directamente en relación con las Disposiciones Transitorias (así en los recursos suscritos por los señores Diputados y por el Gobierno cántabro) y en otros al impugnar artículos de la Ley para cuyo análisis consideramos innecesario entrar en el problema planteado por los derechos adquiridos (así en los recursos del Gobierno vasco, especialmente en relación con los arts. 3, 4 y 5 de la Ley, y del Gobierno balear, en relación con el art. 13), es el de que se viola el artículo 33.3 de la Constitución según el cual, como se sabe, "nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, median-

te la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes". Parece, en consecuencia, aconsejable, que también aquí, como antes hicimos en los Fundamentos 1.º y 4.º, establezcamos, antes de acometer el análisis de cada una de las Disposiciones, o más precisamente de cada uno de los apartados en los que están divididas, algunos criterios generales que ahorren después reiteraciones innecesarias.

Al iniciar esta tarea, conviene comenzar por advertir que el derecho que ese precepto constitucional consagra no puede ser disociado del que se enuncia en el apartado precedente del mismo artículo 33 CE, pues aunque la advertencia parezca obvia no es infrecuente el olvido de algunas de las consecuencias que necesariamente se siguen de la estrecha conexión de ambos preceptos.

Tal olvido parece perceptible, en efecto, en algunas de las argumentaciones empleadas por los recurrentes para negar la legitimidad constitucional de aquellas Disposiciones Transitorias que no prevén indemnización alguna en favor de los propietarios de terrenos colindantes con el dominio público en la zona de protección o en la de influencia, que ahora, en virtud de las limitaciones que la Ley establece, se verán impedidos de hacer lo que antes de ella podían. Esos argumentos no imputan ciertamente a la Ley la infracción del artículo 33.1 CE por no respetar aquélla el contenido esencial de la propiedad, sino la del párrafo 3.º de este mismo artículo por no indemnizar la privación de derechos que de la misma se sigue; y por eso no pueden ser respondidos con la simple remisión a lo ya dicho en otras ocasiones (así SSTC 111/1983, 37/1987 y otras). Su razonamiento parece implicar, sin embargo, que sea cual sea el contenido esencial y por eso constitucionalmente intangible de la propiedad, el régimen jurídico de un determinado género de bienes no puede ser alterado en ningún caso sin indemnizar a sus propietarios por la privación de los derechos (o simples facultades) que de acuerdo con la regulación antes existente tenían; y esta idea no responde a una interpretación adecuada de nuestra Constitución. La función social de la propiedad con arreglo a la cual las leyes han de delimitar el contenido propio de ésta opera, en efecto, no sólo en abstracto, por así decir, para establecer el contenido de la institución constitucionalmente garantizada, sino también, en concreto, en relación con las distintas clases de bienes sobre los que el dominio recae. El legislador puede establecer en consecuencia regulaciones distintas de la propiedad en razón de la naturaleza propia de los bienes y en atención a características generales de éstos, como es, en el caso que ahora nos ocupa, la de su contigüidad o proximidad respecto del dominio público marítimo-terrestre. No es tarea propia de este Tribunal la de mediar en la disputa dogmática acerca de si estas normas que disciplinan la propiedad sobre determinados géneros de bienes delimitan el contenido propio de diversas formas de propiedad o, siendo ésta una institución pública, son más bien limitaciones que al propietario se imponen en razón de la naturaleza de los bienes. Lo que sí conviene subrayar es que las limitaciones introducidas con carácter general en el capítulo II de la Ley, como los meros cambios legislativos, aun cuando impliquen una restricción de los derechos (o simples facultades) que antes de él se tenían, no implica necesariamente privación de derechos que permita, en consecuencia, exigir la indemnización que el artículo 33.3 CE garantiza.

En segundo término, parece también indispensable hacer alguna consideración sobre el significado de la determinación constitucional (art. 132.2) según el cual forman parte del dominio público estatal "en todo caso la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y de la plataforma continental".

La rotundidad de este enunciado, que utiliza sólo conceptos referidos a la realidad física y no categorías jurídicas, hace imposible otra determinación que no sea la de entender que desde el momento mismo de la promulgación del texto constitucional todos los espacios enumerados en el artículo 132.2 se integran en el dominio público del Estado, aunque se encomiende al legislador el establecimiento de su régimen jurídico y, por supuesto, a actuaciones ulteriores de la Administración la delimitación de sus confines.

Dejando de lado esto último para reducirnos sólo a la tarea constitucionalmente encomendada al legislador, es evidente que éste, al ejecutar el mandato contenido en el apartado primero del artículo 132, no sólo habrá de establecer el régimen de dominio público inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, sino también ofrecer soluciones concordes con tales principios (y con los derechos que simultáneamente la Constitución consagra, entre los que ahora merece especial atención el de propiedad) para los problemas que plantea la eventual existencia de titularidades dominicales sobre zonas que por mandato constitucional quedan integradas en el dominio público estatal.

No hemos de entrar, porque no es cuestión que se nos haya planteado, a discutir la compatibilidad entre el rotundo mandato constitucional y el mantenimiento de terrenos de propiedad privada (enclaves) en el espacio demanial, aunque sí conviene advertir que no cabe invocar, en apoyo de esta solución, el principio que repetidamente hemos afirmado y que continuamos manteniendo de la primacía de los derechos constitucionalmente garantizados, del que se sigue que cualquier limitación de éstos, aunque no afecte a su contenido esencial, sólo es constitucionalmente legítima cuando la consecución de la finalidad perseguida por la norma no puede ser alcanzada sin imponerla. Ese principio, en efecto, como es evidente, sólo es aplicable a aquellas normas que afectan directamente al contenido del derecho, no a aquellas otras que teniendo objeto distinto producen inconvenientes o desventajas a algunos titulares de derechos por las circunstancias concretas que en ellos se dan. Sustraer del comercio privado los terrenos que forman parte de la ribera del mar no es una regulación del derecho de propiedad, y en consecuencia no puede decirse que las normas que disponen tal sustracción restrinjan o limiten, más allá de lo necesario, ese derecho. Cosa bien distinta es que la eliminación de los derechos de propiedad existentes sobre terrenos que la Constitución incorporó al demanio pueda ser considerada como privación de tales bienes y haya de dar lugar, por consiguiente, a una indemnización, pues ésta es cuestión que atañe al respeto de la garantía expropiatoria que la propia Constitución reconoce.

Como es evidente, esta última cuestión, que constituye el núcleo de la argumentación dirigida contra las Disposiciones Transitorias, no puede ser analizada en abstracto sin tener en cuenta cuáles son los derechos de los que se privó a sus titulares, cuál es la forma de esta privación y cuál es, en su caso, la indemnización que la Ley les otorga. Sí cabe precisar, sin embargo, con carácter general, dos extremos que conviene tener en cuenta antes de llevar a cabo ese examen en detalle de los supuestos concretos contemplados en las Disposiciones Transitorias.

El primero de ellos es el de que esta eliminación de las titularidades privadas sobre terrenos incluidos en el dominio público sobre la ribera del mar no pueda ser considerada, desde el punto de vista constitucional, como una decisión arbitraria o carente de justificación, pues es, cuando menos, la forma más simple y directa de poner en práctica una decisión ya adoptada por la Constitución misma,

de manera que si de expropiación ha de hablarse es aquélla la que establece la *causa expropriandi*.

En segundo término, hay que traer también aquí, en relación ahora con la eventual existencia de enclaves de propiedad privada en el dominio público, las consideraciones que antes hacíamos respecto de las limitaciones impuestas a la propiedad sobre terrenos situados en las zonas de protección e influencia. Aun si esos enclaves de propiedad privada se mantuviesen en los términos actuales, las limitaciones que al uso y aprovechamiento de tales bienes pudiera resultar de la nueva regulación legal no podrían ser consideradas, aunque fueran más intensas que las anteriores, como privación del derecho de propiedad. En consecuencia, no podría ser entendida, por ejemplo, como privación de un derecho preexistente la limitación que a su ejercicio impone la utilización libre, pública y gratuita para los usos comunes del mar y su ribera, pues aun en la hipótesis de que la inclusión de una determinada parte del territorio nacional en el espacio demanial no fuese incompatible con el mantenimiento de parcelas de propiedad privada en ese mismo territorio, no puede tampoco la existencia de esos derechos dominicales impedir al legislador regular el uso del dominio público natural en los términos que considere adecuados a su naturaleza.

B) *Disposición Transitoria 1.^a*

La Disposición Transitoria 1.^a intenta dar solución a dos problemas distintos: de una parte, el que plantea la existencia de títulos de propiedad (o incluso de obras sin título) sobre terrenos que ya antes de la promulgación de la Ley se situaban como enclaves en el dominio público, y, de la otra, el que suscita la eventual extensión de la zona demanial sobre terrenos que, de acuerdo con la legislación anterior, eran de propiedad privada. El primero de estos problemas es el que se aborda en los tres primeros apartados de la Disposición, en tanto que se consagra el segundo el apartado cuarto.

Elemento común a los supuestos de hecho que se enuncian en los tres primeros apartados es, claro está, el de la existencia de títulos privados sobre terrenos enclavados en el dominio público cuya subsistencia resulta incompatible con el mandato del artículo 132.2 de la Constitución, por lo que antes de entrar en el estudio de cada uno de estos supuestos es imprescindible hacer alguna consideración sobre la naturaleza y origen de estos títulos.

Su existencia es un dato del que la Ley de Costas parte. A ellos se refiere tanto la Exposición de Motivos (“se ha producido además con demasiada frecuencia la desnaturalización de porciones del dominio público, no sólo porque se ha reconocido la propiedad particular, sino también por la privatización de hecho que ha supuesto el otorgamiento de determinadas concesiones..., con el resultado de que ciertas extensiones de la ribera del mar han quedado injustificadamente sustraídas al disfrute de la colectividad”) como la propia Disposición Transitoria 1.^a, que muy significativamente utiliza la expresión “titulares de espacios de la zona marítimo-terrestre, playa y mar territorial que hubieran sido declarados de propiedad particular...”

Expreso reconocimiento, pues, de una realidad preexistente que, incluso más allá de la genérica expresión “derechos legalmente adquiridos” que utilizara el artículo 1 de la Ley de Costas de 1969, parece admitir o presuponer la naturaleza dominical de tales derechos.

No obstante, dada la trascendencia que la calificación de la naturaleza de

esos “derechos legalmente adquiridos” pudiera tener en orden a valorar la adecuación al artículo 33.3 de la CE de las consecuencias de orden patrimonial previstas por la Disposición Transitoria 1.^a, por razón de la extinción o supresión de los mismos, conviene tener presente que dicha calificación no ha dejado de suscitar contrapuestas apreciaciones, no sólo ya doctrinalmente, sino lo que ahora resulta más relevante, en la propia jurisprudencia.

En efecto, frente a la identificación sin más de esos derechos como efectivas propiedades particulares —enclaves privados en las riberas marítimas, a los que ciertamente también la Ley de Costas de 1969 aludía expresamente en su artículo 4.1: “Los terrenos de propiedad particular enclavados en las playas...”—, no ha dejado de mantenerse por cierta parte de la doctrina que esos derechos no pueden referirse sino a derechos de aprovechamiento por ser en todo momento los únicos compatibles con la naturaleza demanial de la ribera del mar. Pero es que, además, aun cuando se ha admitido, ante la realidad incuestionable de determinados pronunciamientos judiciales, la titularidad privada de parcelas concretas —enclaves privados— del dominio público marítimo-terrestre, no por ello se ha dejado de sostener la existencia, en todo caso, de una servidumbre de uso público a fin de conservar y garantizar los valores colectivos incorporados al *litus maris*, lo que suponía el reconocimiento de la competencia estatal para reglamentar el uso de las playas y de la zona marítimo-terrestre, con independencia del tipo de propiedad existente sobre tales bienes. Tesis, ciertamente, de la que no toda la doctrina ha participado, pero que evidencia ya la “singularidad” o “especificidad” de esos derechos dominicales aun cuando se les reconozca como tales.

La jurisprudencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo refleja también muy sintomáticamente la falta de uniformidad de criterio en esta cuestión. En una línea jurisprudencial evolutiva, en la que, sin embargo, no faltan decisiones concretas que coetáneamente se orientan en muy distinto sentido, cabe apreciar el tendencial deslizamiento de la posición más extrema, que admite sin reparo alguno la licitud —obviamente, siempre con anterioridad a la CE vigente— de la desafectación de los bienes de dominio público —en este caso, no se olvide, de dominio público natural— y su adscripción al dominio privado mediante un acto de soberanía que produjera su entrada en el comercio de los hombres a posiciones más matizadas o más dubitativas basadas, en términos generales, en la consideración de que resulta difícil admitir la posibilidad de que el Estado haya podido desafectar unos bienes que siendo inalienables se encuentran fuera de su poder de disposición. E incluso, dando un paso más adelante y partiendo de que tales bienes por su propia naturaleza son *res communis omnibus*, en algunas ocasiones se ha concluido negando la legitimidad de los actos de disposición y desafectación que se hubieran producido en el pasado, considerando que las enajenaciones a favor de particulares que históricamente se produjeron de parcelas incluidas o enclavadas en la ribera del mar sólo pudieron transmitir un “dominio degradado” o, si se quiere, un “derecho real atípico” que, aún sin límite temporal, concedió únicamente algunas de las facultades propias de la titularidad dominical, pero no ésta.

Es evidente que no es tarea nuestra entrar en esa polémica ni en la interpretación que deba darse de la expresión “derechos legalmente adquiridos”, máxime mediando sentencias judiciales firmes que, aunque desigualmente, ya lo han hecho; pero sí debe tenerse presente que, en todo caso, esas titularidades dominicales lo son de unos singulares bienes que por sus propias características

físicas y por imperativo constitucional necesariamente forman parte del dominio público marítimo-terrestre.

Tras estas consideraciones iniciales, procede examinar ya directamente la Disposición Transitoria 1.^a a la que se imputa genéricamente la infracción del artículo 33.3 CE, por cuanto, a juicio de quienes formulan tal imputación, supone una privación —legislativa— de derechos dominicales sin la consiguiente y preceptiva indemnización. Y asimismo se alega también la vulneración del artículo 24 de la CE al ser la propia Ley la que ha procedido a la supresión de los referidos derechos dominicales.

a) El apartado 1 de la Disposición Transitoria 1.^a se refiere, en primer lugar, a “los titulares de espacios de la zona marítimo-terrestre, playa y mar territorial que hubieran sido declarados de propiedad particular por sentencia judicial firme anterior a la entrada en vigor de la presente Ley” para establecer que “pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre”. Este derecho se materializa en el otorgamiento de una concesión por treinta años, prorrogables por otros tantos, que vendrá a permitir “los usos y aprovechamientos existentes” y sin que el titular tenga obligación de abonar canon alguno.

La norma acepta, como ya hemos dicho, la existencia de auténticas titularidades dominicales privadas en determinadas dependencias del dominio público marítimo-terrestre, descartando así implícitamente la posibilidad interpretativa plasmada en alguna jurisprudencia según la cual esas titularidades no podían ser sino derechos de aprovechamiento aun cuando lo fuesen sin limitación temporal.

No obstante, aun cuando su declaración por sentencia judicial firme suponga el reconocimiento de titularidades dominicales, lo cierto es que, como ya hemos señalado, esas titularidades recaen sobre unos bienes —zona marítimo-terrestre y playas— que por sus propias características físicas y naturales eran y son de dominio público y, por tanto, se trata de unas titularidades que por imperativo constitucional deben cesar. Titularidades dominicales, además, que con arreglo a la propia legislación que vino a reconocerlas y respetarlas quedaban ya limitadas y condicionadas por razón misma de la clase o tipo de bienes sobre los que recaían.

Esa naturaleza dominical del derecho declarado por sentencia judicial, aunque evidentemente no permite olvidar las limitaciones que en todo caso imponía a los propietarios el carácter demanial de los bienes, obliga a considerar que su transformación en concesión implica una muy singular forma de expropiación. La evidente razón de utilidad pública, constitucionalmente declarada, de tal expropiación no puede ser puesta en cuestión, de tal modo que la impugnación del precepto se dirige efectivamente contra la ausencia o la insuficiencia de la indemnización.

Que no cabe hablar de inexistencia de indemnización es cosa evidente. Si la expropiación se opera precisamente por la transformación de la propiedad en concesión, el valor económico de ésta no puede ser entendido sino como compensación, determinada *ope legis*, por la privación del título dominical. La relación entre expropiación y conversión del título, de una parte, y la naturaleza compensatoria de la concesión que se otorga, de la otra, no aparecían tal vez con absoluta nitidez en la propia Ley, que daba a los propietarios el plazo de un año para solicitar dicha conversión y no ofrecía solución alguna para el supuesto de que se dejara transcurrir ese plazo sin cursar la solicitud. El desarrollo reglamentario de esa norma (DT 1.^a.2 del Reglamento General) al ordenar a la Administra-

ción que, de oficio, otorgue la concesión cuando se hubiera agotado el plazo para solicitarla, vino a llenar esa laguna e hizo patente que se trata, en efecto, no de una libre opción, sino de una decisión expropiatoria en la que es la Ley misma la que fija el *quantum* de la indemnización. Esta verificación es el punto de partida obligado del análisis de la impugnación que, como decíamos antes, aduce la violación de dos artículos constitucionales: el 33.3 y el 24.

Siendo innegable, como acabamos de señalar, que la conversión del título que faculta para la ocupación y aprovechamiento del dominio público es simultáneamente un acto de privación de derechos y una compensación por tal privación, la vulneración del primero de los artículos mencionados sólo puede entenderse producida por la insuficiencia de la indemnización concedida, no por su inexistencia.

Es evidente, sin embargo, que para que esa postulada insuficiencia comporte la inconstitucionalidad de la norma que fija la indemnización para la expropiación de un conjunto de bienes se ha de atender no a las circunstancias precisas que en cada supuesto concreto puedan darse, sino a la existencia de un “proporcional equilibrio” (STC 166/1986, FJ 13.B) entre el valor del bien o derecho expropiado y la cuantía de la indemnización ofrecida, de modo que la norma que la dispone sólo podrá ser entendida como constitucionalmente ilegítima cuando la correspondencia entre aquél y éste se revele manifiestamente desprovista de base razonable.

La aplicación de esa doctrina al supuesto que ahora nos ocupa no permite concluir, como los recurrentes sostienen, que la norma sea inconstitucional. La singularidad de las propiedades a las que la norma se aplica, ya antes comentada: de una parte, el mantenimiento, aunque sea a título distinto pero por un prolongado plazo, de los derechos de uso y disfrute que los mismos propietarios tenían de la otra, y la consideración, en fin, de que en todo caso esos bienes habrían de quedar sujetos, aun de haberse mantenido en manos privadas, a las limitaciones dimanantes de su enclave en el dominio público, hacen imposible entender que la indemnización ofrecida, dado el valor económico sustancial de ese derecho de ocupación y aprovechamiento del demanio durante sesenta años y sin pago de canon alguno, no represente, desde el punto de vista del juicio abstracto que corresponde a este Tribunal, un equivalente del derecho del que se priva a sus anteriores titulares.

De otro lado, y con ello entramos en el análisis de la supuesta violación del derecho a la tutela judicial efectiva, nada impide naturalmente que los afectados por la expropiación puedan impugnar ante la jurisdicción competente el acto administrativo de conversión de su título dominical en título concesional para aducir ante ella las pretensiones que estimen pertinentes frente al mismo.

b) Supuesto similar es el previsto en el apartado 4 de la misma Disposición Transitoria 1.^a referido a aquellos bienes que tras el correspondiente deslinde pasan a integrar el dominio público marítimo-terrestre de acuerdo con la nueva definición que del mismo se contiene en los artículos 3, 4 y 5 de la Ley. La pérdida de la propiedad de los mismos implica sin duda una expropiación que es, no obstante, constitucionalmente admisible en su causa en cuanto, como ya se razonó en su momento, nada impide que el legislador precise la definición jurídica de lo que, en razón de sus características físicas, haya de entenderse por ribera del mar y que da también satisfacción a la garantía indemnizatoria que prevé el artículo 33.3 CE al compensar la pérdida de una efectiva titularidad dominical sobre unos bienes que pasan a integrar el dominio público con el

otorgamiento de una concesión que permite el mantenimiento de los usos y aprovechamientos existentes por un plazo máximo de sesenta años.

c) El apartado 2.º de esta Disposición Transitoria 1.ª se ocupa del problema que plantea la existencia sobre la zona marítimo-terrestre o playas de titularidades dominicales amparadas por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, aunque no declaradas por sentencia judicial firme.

La solución que para tal problema exige es la de que los terrenos en cuestión “quedarán sujetos al régimen establecido en la presente Ley para la utilización del dominio público, si bien los titulares inscritos podrán solicitar en el plazo de un año (...) la legalización de usos existentes mediante la correspondiente concesión en los términos de la Disposición Transitoria 4.ª”, reconociéndoseles asimismo un derecho de preferencia “durante un período de diez años para la obtención de los derechos de ocupación o aprovechamiento que, en su caso, puedan otorgarse sobre dichos terrenos”.

La reducción que en este caso tiene el valor de la compensación impuesta por la Ley en relación con los dos supuestos antes estudiados tiene su justificación, en principio, en la mayor debilidad del título. Una cosa es, claro está, una sentencia judicial, y otra bien distinta una inscripción registral, pues aun prescindiendo del hecho bien sabido de que entre nosotros la inscripción registral da fe de la validez del título, pero no de la realidad física del bien a que éste se refiere, es claro que frente a la notoriedad del carácter público de la zona marítimo-terrestre la existencia de títulos inscritos en el Registro en los que se señale como linderos de la finca “el mar” o, a veces, incluso, un país extranjero “mar por medio”, no puede fundar la afirmación de una efectiva titularidad dominical.

Pese a ello, tampoco cabe pasar por alto el hecho de que, en ocasiones, la inexistencia de una sentencia judicial puede deberse al hecho de que la Administración no hizo uso, tras el deslinde, de las actuaciones judiciales dirigidas a invalidar el título que se le oponía y que, en consecuencia, el titular registral se ve colocado en una situación más desfavorable justamente como consecuencia de la anterior inactividad de la propia Administración.

Las dudas que esta consideración jurídica pudiera hacer nacer en cuanto a la constitucionalidad de este apartado, dada la menor compensación que en este caso se ofrece a los titulares de las inscripciones registrales, quedan despejadas no obstante por el inciso final del propio apartado, en el que expresamente se salva el derecho de estos titulares para acudir a las acciones civiles en defensa de sus derechos. Es evidente, en efecto, que de acuerdo con esa salvedad los titulares registrales, como aquellos titulares de derechos en zonas hasta ahora no deslindadas, cuando el deslinde se efectúe podrán ejercitar las acciones dirigidas a obtener la declaración de su propiedad, y que si la sentencia así lo hiciese les sería de aplicación lo dispuesto en el apartado primero de esta Disposición Transitoria.

d) El apartado 3.º de la Disposición Transitoria 1.ª dispone que “en los tramos de costa en que el dominio público marítimo-terrestre no esté deslindado o lo esté parcialmente a la entrada en vigor de la presente Ley se procederá a la práctica del correspondiente deslinde, cuya aprobación surtirá los efectos previstos en el artículo 13 para todos los terrenos que resulten incluidos en el dominio público aunque hayan sido ocupados por obras”.

Es evidente que la operación de deslinde puede dar lugar también en estos casos a una privación de derechos. Así sucederá, por ejemplo, en aquellos casos en los que al llevarse a cabo el deslinde con arreglo a la presente Ley se incorporen al dominio público terrenos (y eventualmente obras e instalaciones) que

según la legislación anterior eran inequívocamente de dominio privado, o en aquellos otros en los que existan títulos registrales inscritos y amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria que nunca pudieron hacerse valer ante la Administración por la simple razón de no haber acometido ésta el deslinde del dominio público en la zona.

Por ello sería forzoso aceptar la impugnación en este punto si efectivamente, como los recurrentes sostienen, el precepto no contemplase compensación alguna. No es esto, sin embargo, así y la interpretación sistemática del precepto evidencia que también en estos casos deberá ser indemnizada la privación de derechos en términos análogos a los previstos en los dos apartados anteriores.

En lo que toca a los derechos que recaen sobre terrenos que eran, antes de la presente Ley, de dominio privado y que al efectuarse el deslinde de acuerdo con lo que en ella se prevé se incorporan al dominio público, la laguna legal ha sido completada, en términos coherentes con las exigencias derivadas del artículo 33.3 de la Constitución, por el Reglamento, que en sus Disposiciones Transitorias 3.^a 4 y 4.^a dispone que estas situaciones reciban el mismo tratamiento que las contempladas en el apartado 4.º de esta misma Disposición Transitoria 1.^a de la Ley, cuya adecuación a la Constitución ya hemos declarado antes. Esta disposición reglamentaria patentiza, en consecuencia, que la norma que ahora analizamos puede ser interpretada de manera conforme a la Constitución y que puede ser mantenida, pese al silencio de su texto, siempre que sea interpretada en este sentido.

En lo que respecta a las inscripciones registrales amparadas por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, la solución es aún más clara, pues la posibilidad de hacerlos valer en el momento del deslinde está expresamente reconocida en el inciso final del artículo 13, apartado 2.º, de la propia Ley, de manera que en esa ocasión podrán sus titulares obtener de la jurisdicción competente el reconocimiento de su derecho y quedarán con ello en la misma situación que los propietarios de enclaves a los que se refiere el apartado 1.º de esta Disposición Transitoria. Es cierto que el texto de este apartado se refiere sólo a las sentencias judiciales firmes anteriores a la entrada en vigor de la presente Ley, pero también lo es que la aplicación analógica de esta previsión al supuesto que ahora consideramos, que el texto literal no hace imposible, es indispensable para no privar de sentido al inciso del artículo 13.2 que antes hemos comentado, y que esta aplicación, exigida en definitiva por la interpretación sistemática de la propia Ley, permite también en este caso entender que el precepto que ahora comentamos no es, tampoco en relación con estos supuestos, contrario a la Constitución.

C) La Disposición Transitoria 2.^a, apartados 1.º y 2.º, es impugnada por el Gobierno vasco en razón exclusivamente de su conexión con los artículos 3, 4 y 5.

La impugnación, sin embargo, debe ser rechazada. El cambio de criterio que respecto de la Ley de Costas de 1969 (art. 5.2) ha introducido el artículo 4.5 de la vigente Ley al conceptuar ahora como dominio público marítimo-terrestre estatal los terrenos deslindados como dominio público que por cualquier causa han perdido sus características naturales de playa, acantilados o zona marítimo-terrestre, salvo que se proceda a su desafectación de acuerdo con el procedimiento previsto por el artículo 18 de la Ley, justifica que transitoriamente se establezca la regla de que los terrenos sobrantes y desafectados del dominio público marítimo conforme a lo previsto en el artículo 5.2 de la Ley de 1969 que a la entrada en vigor de la Ley estén en el patrimonio del Estado y no hayan sido, en su caso, recuperados por sus antiguos propietarios, no serán ya enajenados ni

afectados a otras finalidades de uso o servicio público mientras se procede a la actualización del deslinde para su afectación al dominio público marítimo-terrestre. Por ello, habiendo quedado ya descartada la pretendida inconstitucionalidad del artículo 4.5 de la Ley, necesariamente debe serlo también la del apartado 1.º de esta Disposición Transitoria 2.ª, pues idéntico es el fundamento de una y otra previsión e idénticos son los motivos esgrimidos en su contra.

Lo mismo hay que decir en relación al apartado 2.º, máxime cuando aquí se mantiene el estatuto preexistente a la Ley, a pesar de que ésta, en su artículo 4.2, declara que los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras y los desecados en su ribera son bienes pertenecientes al dominio público marítimo-terrestre estatal. Por lo demás, el hecho de que el respeto a las situaciones preexistentes a la Ley quiebre cuando los terrenos hubiesen sido ganados ilegítimamente, sin título habilitante, está plenamente justificado, pues ningún derecho o interés jurídicamente protegible queda en tal caso afectado, sin perjuicio de que en su caso, a las obras o instalaciones que pudieran existir en dichos terrenos se les aplique el régimen previsto en la Disposición Transitoria 4.ª.

D) En la Disposición Transitoria 3.ª se impugnan genéricamente todos sus apartados —especialmente los cuatro primeros— por las mismas razones aducidas en la impugnación de los correspondientes preceptos del capítulo II del Título II, con los que guarda conexión.

Una vez más hay que señalar que el reproche queda privado de todo fundamento al haber sido ya rechazado que las disposiciones relativas a la servidumbre de protección —a excepción del art. 26.1— y a la zona de influencia sean contrarias a la Constitución por vulnerar las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

La Disposición Transitoria 3.ª prevé, en efecto, un régimen transitorio en la aplicación de la servidumbre de protección y de las limitaciones previstas en la zona de influencia, lo que supone incidir en las situaciones urbanísticas preexistentes de los terrenos sobre los que aquellas recaen, afectando de esa forma a las competencias de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos en la materia de urbanismo.

No es preciso, sin embargo, examinar en detalle ese régimen, que se diversifica en función de la clasificación del suelo existente a la entrada en vigor de la Ley y, a su vez, de la existencia o no de planes parciales aprobados definitivamente o no y, en su caso, de la fecha de su aprobación y del hecho mismo de su ejecución (apartados 1.º, 2.º y 3.º), pues es incuestionable que la incidencia que todo ello tiene en las competencias urbanísticas de las Administraciones autonómicas y municipales correspondientes queda plenamente justificada en la medida en que, como ya se ha visto, también lo están las prohibiciones y limitaciones que en relación al uso del suelo por razones medio-ambientales (art. 149.1.23 CE) se imponen en las zonas de servidumbre de protección y de influencia.

Cabe aún añadir que este régimen transitorio encuentra además complementaria cobertura en la competencia que al Estado reserva el artículo 149.1.1 de la CE, ya que con él se garantiza que las limitaciones y servidumbres que establece la Ley no tengan una proyección desigual sobre las facultades de los propietarios según las diversas situaciones urbanísticas de los terrenos e inmuebles de su titularidad. Es decir, si la necesidad de asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho que garantiza el artículo 33.1 de la CE no quedaría plenamente asegurada si el Estado no regulase las condiciones básicas de la propiedad sobre los terrenos colindantes del dominio público

marítimo-terrestre sujetos a las limitaciones ya conocidas, tampoco lo quedaría si no procediese a fijar los criterios a los que transitoriamente, en atención al planeamiento y circunstancias urbanísticas preexistentes en cada caso, deba acomodarse y ajustarse la aplicación de dichas limitaciones.

Ya más en particular, tampoco es objetable la remisión al Reglamento que hace el apartado 3 en lo que toca a la posibilidad de autorizar nuevos usos y construcciones en la servidumbre de protección que recaiga sobre terrenos clasificados como suelo urbano y siempre de conformidad con los planes de ordenación en vigor, pues sin perjuicio del juicio que pueda merecer el desarrollo o concreción que ha llevado a cabo la DT 9.ª.2 del RC —que ha dispuesto que cuando la línea de edificaciones existentes estuviese situada a una distancia inferior a veinte metros desde el límite interior de la ribera del mar será posible la autorización de nuevas construcciones, si bien será preciso la observancia de una serie de criterios, entre los que ocupa lugar preferente la necesidad de que previa o simultáneamente al otorgamiento de aquélla se proceda a la elaboración y aprobación de un Plan Especial, Estudio de Detalle u otro instrumento urbanístico—, la sujeción de la posibilidad de autorizar los nuevos usos y construcciones a los criterios que complementariamente se fijen por vía reglamentaria se justifica por las mismas razones que nos han llevado a rechazar la inconstitucionalidad del artículo 25.2, último inciso, máxime si se repara que ahora se trata de autorizar nuevos usos y construcciones en la servidumbre de protección al margen de los criterios generales establecidos por el artículo 25 de la Ley.

De otra parte, en el inciso final de este mismo apartado 3.º se establece que el señalamiento de alineaciones y rasantes y la adaptación o reajuste de los existentes, así como la ordenación de los volúmenes y el desarrollo de la red viaria, se llevará a cabo mediante Estudios de Detalle y otros instrumentos urbanísticos adecuados, que deberán respetar las disposiciones de la Ley “y las determinaciones de las normas que se aprueben con arreglo a la misma”. Si las normas que se aprueben con arreglo a la Ley son las normas dictadas en desarrollo de la Ley o, como parece más apropiado, son las previstas en el artículo 22, justificada la no inconstitucionalidad de éste atendiendo al orden constitucional de distribución de competencias, tampoco puede serlo esa sujeción de los referidos instrumentos urbanísticos a tales normas que dispone el precepto en cuestión.

Aun cuando no se formula una argumentación concreta contra el apartado 4.º, es evidente que declarada la inconstitucionalidad del artículo 34 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 las que se refiere el artículo 22, sin que esa vinculación suponga tampoco menoscabo de las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas una vez constatada la constitucionalidad del artículo 22 de la Ley.

La impugnación de los apartados 5.º y 6.º no se apoya en argumentación concreta alguna, lo que bastaría para rechazarla. Por otra parte, ninguna incidencia competencial, lesiva de las competencias autonómicas, cabe apreciar en la regulación contenida en los mismos, que se refieren a las servidumbres de tránsito —antigua servidumbre de paso público peatonal al mar— y de acceso al mar, que como ya se ha visto corresponde establecer al Estado sin perjuicio de las medidas complementarias que puedan adoptar las Administraciones urbanísticas competentes.

Por último, tiene razón el Abogado del Estado cuando afirma que no cabe imputar a esta Disposición Transitoria 3.ª vulneración alguna de la garantía

expropiatoria sancionada en el artículo 33.3 de la CE, pues al margen de los supuestos que puedan plantearse en los que producida una efectiva expropiación deba procederse a la materialización de la correspondiente indemnización, la fijación y la regulación de las limitaciones a las propiedades colindantes al dominio público marítimo-terrestre que por razón de la protección de éste y del medio-ambiente se establecen en el Título II de la Ley, aparecen plenamente justificadas constitucionalmente (art. 33.2 CE), y por ello y de acuerdo con lo ya dicho en el apartado A) de este Fundamento, no pueden ser consideradas como expropiaciones *stricto sensu*.

E) Idéntica apreciación merece la Disposición Transitoria 4.^a, que para los Diputados recurrentes también infringe el artículo 33.3 por cuanto establece limitaciones de derechos o facultades dominicales sin prever la correlativa indemnización para sus titulares, máxime al incidir esas limitaciones en terrenos que no son estrictamente dominio público marítimo-terrestre.

Sin embargo, con independencia de la inexactitud de esta última apreciación, ya que el párrafo a) del apartado 2 de dicha Disposición Transitoria sí se refiere a terrenos integrantes del dominio público al fijar en concreto cuál será el destino final de las instalaciones y obras que a la entrada en vigor de la Ley ocupen terrenos de dominio público, debe tenerse en cuenta, en primer término, que la demolición de las obras e instalaciones prevista en el apartado 1.º en forma alguna debe ser objeto de indemnización por ser obras realizadas al margen o con infracción de la propia legislación de costas vigente en el momento en que lo fueron. No sólo, pues, no hay privación expropiatoria de un bien, sino que tampoco hay lesión patrimonial por la que deba responder la Administración indemnizando, sin que pueda olvidarse que la Ley, aun cuando no venía obligada a ello, abre el portillo a una posible legalización de dichas instalaciones y obras por razón de interés público.

En segundo lugar, también es preciso advertir que el hecho de que las obras construidas o que puedan construirse al amparo de autorización estatal otorgada con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley sean demolidas al extinguirse la concesión cuando ocupen terrenos de dominio público [apartado 2.º, párrafo a)] o queden sujetas a una situación equivalente a la de fuera de ordenación que prevé el artículo 60.1 y 2 de la Ley del Suelo cuando se encuentren ubicadas en la zona de servidumbre de tránsito y de protección [apartado 2, párrafos b) y c)], en nada puede justificar la imputada infracción del artículo 33.3 de la CE al no ser sino limitaciones legales de las facultades dominicales que fácilmente se comprende son totalmente ajenas al concepto mismo de expropiación.

Distinta es la consideración que debe merecer el párrafo c) del apartado 2.º, ya que la atribución de la potestad autorizatoria que en él se prevé a favor de la Administración estatal, dado su carácter ejecutivo, supone una extralimitación competencial del legislador que menoscaba las competencias urbanísticas autonómicas y, en su caso, municipales. De manera que, al igual de lo que ya se ha dicho a propósito del artículo 26.1, corresponderá ejercitar esa potestad a los pertinentes órganos de las Comunidades Autónomas o en su caso a los Ayuntamientos.

F) La Disposición Transitoria 5.^a es impugnada en sus dos apartados por establecer normas intertemporales que guíen la aplicación de preceptos sustantivos que se estiman inconstitucionales. La referencia que en el apartado 1.º realiza el artículo 57.2 ha quedado sustancialmente alterada, pues como vimos al enjuiciar la validez de este artículo la remisión que efectúa no puede entenderse referida a las normas aprobadas *ex* artículo 34, declarado inconstitucional, sino

a los reglamentos que el Estado dicte en ejercicio de sus competencias reguladoras en materia de vertidos. El apartado 2.º de esta Disposición Transitoria, por su parte, no priva a la Comunidad Autónoma Vasca de sus competencias de gestión del dominio público, por las razones expuestas al analizar los preceptos relativos a reservas (arts. 47 y 48), a adscripciones (especialmente el art. 50) y a concesiones (arts. 64, 67, 68 y 71.3), y siempre que se tengan en cuenta las inflexiones interpretativas que exige el respeto al orden constitucional de competencias, en los términos que se expusieron en sus respectivos lugares.

G) La declaración de inconstitucionalidad de la Disposición Transitoria 7.ª.1 se solicita por razón de su conexión, en particular, con el artículo 26. No obstante, estimada inconstitucional la potestad autorizatoria prevista en el artículo 26.1 a favor de la Administración estatal, debe también acordarse idéntica declaración respecto de la referencia a la “Administración del Estado” contenida en dicha Disposición Transitoria 7.ª.1, pues la autorización a la que se refiere el artículo 26 será exigida por la Administración urbanística competente, si bien debe serlo de acuerdo con “la línea probable de deslinde y la extensión de la zona de servidumbre que establezca la Administración estatal”.

Asimismo la impugnación del apartado 3.º de la misma Disposición Transitoria 7.ª, al no fundarse en razón distinta a la de su conexión con el artículo 44.5, debe recibir idéntica respuesta: no es inconstitucional porque, lo mismo que el artículo 25.2, las limitaciones impuestas a los paseos marítimos constituyen una norma básica de protección del medio ambiente.

9. Disposiciones Adicionales, Finales y Derogatorias

A) La ausencia de razonamiento específico en que se pueda apoyar la impugnación por el Gobierno vasco de la Disposición Adicional 1.ª no exime por sí misma de la necesidad de todo razonamiento para rechazarla, a pesar de lo cual no estará de más señalar que en nada puede afectar a las competencias de la Comunidad Autónoma recurrente la determinación de los criterios para la fijación de las distancias previstas por la Ley en orden a la concreción de las diversas servidumbres y zonas de limitación.

B) Las razones ya expuestas para rechazar la pretendida inconstitucionalidad de los artículos 28.3 y 29.2 son asimismo reproducibles en el caso de los apartados 1.º y 3.º de la Disposición Adicional 3.ª. Y en cuanto a su apartado 2.º, como oportunamente advierte el Abogado del Estado, es clara la no extralimitación competencial atendiendo a lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la CE.

C) Es asimismo norma procedimental amparable en el artículo 149.1.18 de la CE lo preceptuado en la Disposición Adicional 4.ª, que por lo demás el Gobierno vasco ha impugnado también sin argumentación concreta alguna.

D) La Disposición Adicional 5.ª, apartado 2.º, establece que las autorizaciones y concesiones obtenidas según la Ley de Costas no eximen a sus titulares de obtener las licencias, permisos y otras autorizaciones que sean exigibles por otras disposiciones legales; no obstante, “cuando se obtengan con anterioridad al título administrativo exigible conforme a esta Ley, su eficacia quedará demorada al otorgamiento del mismo, cuyas cláusulas prevalecerán en todo caso”.

Es indudable que la llamada “prevalencia” de las cláusulas del título administrativo estatal para ocupar el dominio público sobre las licencias, permisos y otras autorizaciones que sean exigibles por otras disposiciones legales no puede recibir el alcance desmesurado que teme la Generalidad de Cataluña. Al quedar sometida la Ley de Costas al marco descentralizado del Estado de las Autono-

mías, este precepto no puede permitir a la Administración del Estado imponer su criterio al margen del orden constitucional de competencias, en los términos que expusimos con ocasión del Título III de la Ley. Las autorizaciones que hayan emitido las autoridades autonómicas, en aplicación de su legislación propia o de la legislación estatal en materias en que ostenten la competencia de ejecución, no pueden sufrir interferencias o perturbaciones a causa de las concesiones o autorizaciones demaniales que otorgue la Administración Central en el ejercicio de sus facultades, siempre que unas y otras se limiten a su ámbito propio. Lo mismo debe decirse de las autorizaciones que hayan otorgado las autoridades locales en cuanto lleven a cabo las leyes sectoriales de competencia de su Comunidad Autónoma.

No obstante, la Disposición Adicional en cuestión introduce un factor gravemente distorsionante, al prescribir categóricamente que el clausulado del acto administrativo estatal prevalecerá “en todo caso” sobre lo dispuesto por la Administración Autonómica en las licencias, permisos y otras autorizaciones que expida en ejercicio de sus atribuciones. Hay que dar la razón al Abogado del Estado cuando afirma que lo dispuesto en el título de ocupación es determinante dentro de su ámbito propio, que está circunscrito a asegurar la integridad física y jurídica del bien del que la Administración estatal es titular en concepto de dueño. Pero es indudable que lo resuelto en los actos administrativos autonómicos dentro de aquellos ámbitos en los que la Comunidad ostenta facultades ejecutivas es también determinante dentro de su propio ámbito competencial, el cual viene definido materialmente por el bloque de la constitucionalidad y desarrollado por la correspondiente legislación sectorial aplicada por la Administración autonómica. Pues como expusimos en la STC 77/1984 (FJ 2), la concurrencia de dos competencias jurídicamente diversas sobre el mismo espacio físico sólo resulta posible cuando su respectivo ejercicio no interfiere ni perturba el legítimo ejercicio de la otra. Por consiguiente, es preciso estimar en este punto el recurso del Consejo Ejecutivo de Cataluña y declarar inconstitucional el inciso “en todo caso” de la última frase de la Disposición Adicional 5.ª2.

E) La Disposición Final 1.ª, párrafo 2.º, es atacada por tres Comunidades Autónomas porque atribuye al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo facultades de las que carece el Estado. A la luz de lo dicho anteriormente sobre los artículos 26.1, 29, 22 y 34, 111 y 112.a), es preciso concluir que resultan inconstitucionales los siguientes incisos: “al otorgamiento de autorizaciones en la zona de servidumbre de protección”, “y utilización de la ribera del mar”. Siendo plenamente constitucionales las atribuciones restantes, siempre que en su ejercicio se respeten los límites derivados del orden constitucional de competencias que han sido expuestos en los lugares correspondientes.

F) Por último, respecto de la derogación del artículo 14 del Decreto-Ley de Puertos de 19 de enero de 1928, coincidente con el mismo artículo de la Ley de Puertos de 1880 (DD 1.ª), nada hay que objetar a que el legislador haya procedido a determinar los bienes que han de formar parte del dominio público marítimo-terrestre estatal con arreglo a criterios distintos a los utilizados por las leyes anteriores, siempre que, como ya hemos precisado en el Fundamento Jurídico 2.A anterior, no sean arbitrarios o caprichosos ni conlleven una modificación en términos que afecten al contenido esencial de las instituciones, lo que no se aprecia en forma alguna en la derogación ahora impugnada, simple consecuencia de la definición previa de los bienes integrantes del dominio público marítimo-terrestre estatal a la que ha procedido los artículos 4 y 5 de la Ley.

F. C. D.