

# La competencia legislativa autonómica en materia de ordenación y gestión del litoral

*Sentencia del Tribunal Constitucional (recurso de inconstitucionalidad) núm. 68/2024, de 23 de abril (Pleno) (ponente: Sr. Tolosa Tribiño)*

**Vicente Juan Calafell Ferrá**

Doctor en Dret

<https://doi.org/10.36151/RJIB.2024.26.07>

## EL OBJETO DEL RECURSO: LA IMPUGNACIÓN DE LA LEY DE ORDENACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA DEL LITORAL DE GALICIA

La Sentencia del Tribunal Constitucional 68/2024, de 23 de abril, resolvió el recurso de inconstitucionalidad 6521-2023, interpuesto por el presidente del Gobierno de la Nación contra treinta y un artículos y disposiciones de la Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia.

El presidente del Gobierno invocó expresamente los artículos 161.2 de la Constitución y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por lo que el recurso comportó la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados. El Tribunal Constitucional, al pronunciarse sobre la suspensión en el plazo de cinco meses que establecen los dos artículos citados, decidió mantenerla para la mayor parte de las normas recurridas.

Según el recurso de inconstitucionalidad, la Comunidad Autónoma de Galicia se había excedido en sus atribuciones legislativas, porque la Ley 4/2023 regulaba materias correspondientes a diversas competencias que la Constitución confiere en exclusiva al Estado. Estas competencias eran, esencialmente, las relativas a la titularidad estatal sobre el dominio público marítimo-terrestre (derivadas del artículo 132.2 de la Constitución y desarrolladas en la legislación de costas), la pesca en aguas exteriores (artículo 149.1.19ª de la Constitución), el ejercicio de potestades en el mar territorial y la lucha contra la contaminación marina (en concreto, por lo que se refiere a los vertidos mar-mar).

El recurso también señalaba que algunos preceptos de la Ley de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia incurrieran en el vicio de in-

constitucionalidad de la *lex repetita*, porque reproducían contenidos de la legislación básica estatal en supuestos que la jurisprudencia constitucional no ha considerado legítimos (como sucede, por ejemplo, cuando las comunidades autónomas carezcan de toda competencia para legislar sobre una materia). De igual modo, se denunciaba que la Ley 4/2023 utilizaba reiteradamente la técnica de las cláusulas expresas de salvaguarda de las competencias estatales, con el fin de sanar o convalidar la inconstitucionalidad de la regulación contenida en diferentes preceptos.

La controversia tenía, en definitiva, un carácter eminentemente competencial. Sin embargo, como alegó la representación procesal de la Xunta de Galicia, el Estado no planteó en este caso la vía del artículo 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional —de uso frecuente en la práctica— para tratar de resolver el conflicto mediante la negociación en la comisión bilateral de cooperación, sino que interpuso directamente el recurso de inconstitucionalidad.

En el fallo de la Sentencia, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales y nulos dos de los contenidos controvertidos y dictó un pronunciamiento interpretativo en relación con otro, pero desestimó el recurso en todo lo demás. La decisión no fue unánime, ya que contó con un voto particular discrepante.

## **LA DELIMITACIÓN DE LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN RELACIÓN CON LA ORDENACIÓN Y GESTIÓN DEL LITORAL**

La Sentencia 68/2024 trata, fundamentalmente, sobre la delimitación de las competencias legislativas de las comunidades autónomas y del Estado en materia de ordenación y gestión del litoral. Este tema ha suscitado un interesante debate jurídico y político en el Estado autonómico en los últimos tiempos. La importancia y la actualidad de esta cuestión quedan patentes en la reciente jurisprudencia constitucional, donde se encuentran varias sentencias que resuelven litigios referentes a facultades y funciones sobre el litoral reguladas en leyes de comunidades autónomas. Entre estos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, pueden destacarse los relativos a la potestad de los ayuntamientos de otorgar autorizaciones para actividades previstas en los planes de uso del litoral y de las playas (Sentencia 18/2022, de 8 de febrero), o a la competencia autonómica para la reposición

de la legalidad en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre (Sentencia 76/2024, de 8 de mayo).

En el contexto de esta doctrina constitucional, el interés de la Sentencia que aquí se comenta radica, sobre todo, en el núcleo de la controversia suscitada sobre la ordenación del litoral como título competencial. En efecto, parece que el verdadero litigio planteado en este caso no se reducía a valorar la constitucionalidad de la regulación autonómica de unas concretas funciones o potestades ejecutivas de ordenación y gestión del litoral, sino que, más bien, residía en determinar si una ley de una comunidad autónoma está legitimada para establecer un marco normativo general o integral en esta materia.

Como se ha dicho, el asunto resuelto en esta sentencia era de índole principalmente competencial, puesto que se concretaba en la existencia de un dispar entendimiento en relación con el contenido y el alcance de las competencias —en especial, las legislativas— del Estado y de las comunidades autónomas que se proyectan sobre el litoral. El Tribunal Constitucional, al sentar el marco de enjuiciamiento del recurso mediante la fijación de la doctrina aplicable, precisó que las competencias sobre el litoral son sustancialmente concurrentes, porque en este espacio confluyen atribuciones autonómicas —tanto la específica de ordenación del litoral, como otras (por ejemplo, medio ambiente, espacios naturales protegidos, puertos o pesca)— junto con algunas competencias estatales, así como con las facultades que corresponden al Estado como titular del dominio público marítimo-terrestre. La ordenación y gestión del litoral es, en suma, un sector singularmente complejo, que se caracteriza por una intensa interconexión de competencias estatales y autonómicas.

En la fundamentación de la Sentencia, el Tribunal Constitucional vino a reafirmar determinados criterios clave de su doctrina sobre la delimitación de competencias del Estado y de las comunidades autónomas en relación con el litoral, entre los que cabe destacar tres. En primer lugar, el Tribunal Constitucional ratificó que la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre no es un título atributivo de competencias, ni impide el ejercicio de las potestades de las distintas administraciones no titulares del demanio que incidan sobre él (siempre que no se contraríen o desvirtúen las medidas definidas por el Estado, que se encuentran en la legislación de costas). En segundo lugar, y en conexión con el criterio anterior, la Sentencia recordó que la competencia sobre ordenación del litoral se corresponde materialmente con la competencia sobre ordenación del territorio, que los estatutos de autonomía han asumido como exclusiva. En tercer lugar, el

Tribunal Constitucional reiteró que el ámbito territorial de las comunidades autónomas —y la citada competencia autonómica de ordenación del territorio, incluido el litoral— no se extiende al mar territorial, sin perjuicio de que en él puedan llegar a ejercerse, excepcionalmente, algunas atribuciones autonómicas fundadas en títulos específicos (como la protección de espacios naturales por razón de la continuidad ecológica). Sobre la base de estos criterios, la mayoría de los preceptos de la Ley de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia recurridos por el Estado no fueron considerados inconstitucionales.

Para concluir, cabe observar que la Sentencia 68/2024 tiene, por varios motivos, un especial interés para las Illes Balears. Por un lado, nuestra Comunidad Autónoma recibió, con efectividad de 1 de julio de 2023, el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de ordenación y gestión del litoral (Real Decreto 994/2022, de 29 de noviembre), cuya puesta en práctica exige un importante esfuerzo de ejecución y, posiblemente, también de regulación —incluso legislativa— por parte de los poderes públicos autonómicos. Por otro lado, en noviembre de 2023, la Comisión Bilateral de Cooperación Estado-Illes Balears llegó a un acuerdo —interpretativo y modificativo— sobre las dudas de constitucionalidad que había planteado la Administración del Estado respecto a diferentes preceptos de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 3/2023, de 17 de febrero, de Menorca reserva de biosfera. Algunas de las disposiciones de esta norma cuestionadas por el Estado regulan aspectos directamente relacionados con el litoral (como la delimitación de las aguas marinas en las que es de aplicación la ley, o la determinación de la zona a la que ha de extenderse el plan director sectorial para la ordenación del litoral que apruebe el Consejo Insular de Menorca). Finalmente, en abril de 2024, la Administración de la Comunidad Autónoma inició —tras la preceptiva consulta pública previa— el procedimiento para elaborar un anteproyecto de ley de gestión integral del litoral de las Illes Balears. Pues bien, cuando la Comunidad Autónoma de las Illes Balears decida llevar a cabo actuaciones legislativas en alguno de estos ámbitos, deberá tener en cuenta la doctrina constitucional plasmada en la Sentencia que se acaba de comentar.