

ÁNGEL MENÉNDEZ REXACH: *Compendio de Derecho de costas*, Barcelona, Atelier Libros Jurídicos, 2024, 290 págs.

Ángel Menéndez Rexach, catedrático emérito de Derecho Administrativo, es uno de nuestros mayores y mejores especialistas en el régimen jurídico de las costas españolas. Con el libro que reseñamos acomete una tarea nada fácil: resumir todo lo esencial del derecho español de costas en menos de trescientas páginas (289 para ser exactos). Lo consigue gracias a un estilo en que la claridad se alía con el rigor y la profundidad. En lo que el recensor conoce, ningún libro mejor que este para quien quiera tener una visión sinóptica, pero completa y exacta, de la materia.

El libro no solo se contrae a exponer ordenadamente el contenido de los dos principales textos normativos vigentes, es decir, la Ley de Costas de 1988 y el Reglamento General de Costas de 2014, sino también —en la medida necesaria— la Ley del Cambio Climático y la Transición Energética de 2021, la Ley de Protección del Medio Marino de 2010 y la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas de 2003. Inserta estas normas en nuestra tradición legislativa: Partidas, Ley de Aguas de 1866, Ley de Puertos de 1880, Real Decreto-Ley de Puertos de 1928 y Ley de Costas de 1969, esta última especialmente considerada como antecedente próximo de la renovadora Ley de Costas de 1988. Pero sobre todo complementa los textos legales y reglamentarios con una exposición de la jurisprudencia constitucional y ordinaria recaída sobre ellos. La jurisprudencia constitucional está expuesta de manera exhaustiva y la de las Salas Primera y Tercera del Tribunal Supremo excelentemente seleccionada. Una y otra están completamente actualizadas a 2024. Tan es así que el lector se topará con una crítica tan acerada como bien razonada de la lamentable STC 68/2024 (asunto *Ley gallega 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia*), sobre la que luego volveremos. El libro cita también, cuando es menester, doctrina selecta de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia, en este último caso principal, pero no exclusivamente, en materia sancionadora. El autor no se limita a resumir la legislación y la jurisprudencia, sino que los valora críticamente y, cuando disiente, lo hace siempre con cuidada fundamentación, siempre convincente. Aunque se trata de un *Compendio*, cuyo autor siempre se encuentra en la necesidad de seleccionar y resumir, sin duda muchos lectores hubieran leído con el mayor placer una opinión más extensa y articulada del autor sobre el que denomina «desafortunado informe Auken» y sobre la problemática de las «sentencias demolitorias» con reflejo incluso en la jurisprudencia constitucional (así SSTC 93/2013, 88/2014, 233/2015 y 254/2015).

La materia del libro se distribuye en diez capítulos, precedidos de índice, elenco de abreviaturas y presentación. Los títulos de los capítulos, suficientemente expresivos de su contenido, son, por orden sucesivo: «Evolución legislativa y principios de la regulación vigente», «Configuración del dominio público marí-

timo-terrestre» (acrónimo, en el libro y en esta reseña, DPMT), «El deslinde y sus efectos jurídicos», «Dominio público y propiedad: concesiones compensatorias y obras existentes», «Limitaciones a la propiedad de los terrenos colindantes», «Utilización del dominio público», «Faros y señales marítimas» (recordemos que la única mención constitucional de las costas está en el art. 149.1.20ª CE al declarar competencia exclusiva del Estado la «iluminación de costas»), «Régimen económico-financiero», «Régimen sancionador» y «Competencias administrativas». La reflexión quizá más profunda sobre en qué han quedado los vigorosos propósitos expresados en el preámbulo de la Ley de Costas, a la vista de la jurisprudencia constitucional y ordinaria recaída, se contiene donde quizá menos cabía esperarla, en el capítulo décimo y último, «Competencias administrativas». Son elocuentes los títulos de los apdos. 2.1 y 2.2 de este capítulo: 2.1. «Competencias de la AGE [Administración General del Estado] según la LC» [Ley de Costas]. 2.2. «Competencias de la AGE según el Tribunal Constitucional». Si alguien no muy versado quisiera saber cuáles son las competencias de la AGE en materia de costas yerraría confiando únicamente en el texto de la LC y acaso se asombraría de que hubiera que contraponer esa doble lista. Pero es una imagen apropiada para lo ocurrido desde 1988 a 2024.

Anotábamos más atrás que el autor del *Compendio*, a lo largo de todo él, cita abundantes pasajes de la STC 68/2024, a la que no ahorra merecidos reproches. Y es que, para abreviar el cuento, la STC 68/2024 —contra lo que claramente dispone el art. 110.b) LC— fija la doctrina de que la gestión del DPMT deja de ser competencia de la AGE para dejarla subsumida en la competencia de ordenación del litoral (o del territorio) de *todas* las comunidades autónomas costeras. Creo que esta cuestión, por la importancia que justificadamente le atribuye el *Compendio*, merece una digresión.

Es doctrina constitucional antigua y reiterada que el art. 132.2 CE «no es en sí mismo una norma de distribución de competencias» (SSTC 77/1984, FJ 3, y 227/1988, FJ 14, que invoca como títulos estatales de competencia en la demanialización de las aguas continentales las materias 1ª y 8ª del art. 149.1 CE) y, por ende, «[l]a titularidad estatal del dominio público hidráulico no predetermina [...] las competencias que el Estado y las Comunidades Autónomas tienen atribuidas en relación con el mismo» (STC 227/1988, FJ 15). A estas dos SSTC de 1984 y 1988 cabría agregar otras muchas anteriores y posteriores a la la STC 149/1991, cuyo FJ 1.C reitera la doctrina.

Ahora bien, si el art. 132.2 CE no es en sí mismo norma de competencia, la titularidad en él proclamada implica *eo ipso* la atribución de ciertas funciones —y muy importantes funciones, legislativas y ejecutivas— al titular del DPMT, el Estado *sensu stricto* (s.s.). Hay aquí una suerte de nominalismo un tanto hipócrita, impulsado por el *parti pris* de que solo los arts. 148.1 y 149.1 CE contienen genuinas normas constitucionales de distribución de competencias entre Estado s.s. y Comunidades Autónomas (el art. 149.2 CE ha tenido una existencia jurisprudencial mortecina y el TC casi ha vaciado virtualmente de contenido precep-

tivo real a las tres cláusulas del art. 149.3 CE). En particular, el art. 149.1 CE ha sido elevado a Sacratísima Tabla del Reparto de Competencias (así con mayúsculas), con el corolario de que no es admisible interpretar ningún otro precepto constitucional distinto de los arts. 148.1 y 149.1 CE como implícito portador de ningún tipo de competencia del Estado s.s. Así, el art. 132.2 CE no es norma de competencia como tampoco lo es el art. 81.1 CE (aunque solo las Cortes Generales pueden dictar leyes orgánicas), ni la cláusula de supletoriedad (aunque solo el Estado puede dictar normas supletorias en cualquier sector del ordenamiento). En suma: el art. 132.2 CE no es una norma de competencia, pero solo el legislador estatal es *competente* para legislar qué bienes forman parte del dominio público estatal y sólo la AGE es titular de ciertas facultades, funciones o potestades respecto de tales bienes que el capítulo I del título VI de la LC recoge, con toda honradez terminológica, bajo el rubro «*competencias* de la Administración del Estado» (deslinde, afectación, desafectación, recuperación de oficio, tutela y policía demanial, etc.).

Si llamamos a la cosas por su nombre, desde la STC 149/1991 es perceptible una deriva de la jurisprudencia constitucional que ha ido erosionando las competencias de la AGE recogidas en la LC. Pues bien, la deriva ha concluido en el naufragio que representa la STC 68/2024 por lo que atañe a los títulos de ocupación y uso en el DPMT.

Ya la STC 149/1991, para la que el litoral quedaba incluido en el territorio (FJ 1), había advertido en su FJ 4.A, que «[l]a cuestión central que frente al Título III de la Ley [Utilización del DPMT], central por lo demás también para toda la estructura de la Ley, es la del alcance que esta limitación de las facultades dominicales [del Estado s.s.] por obra de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas tiene respecto de la utilización del demanio». Y continuaba el citado FJ 4.A observando que «la competencia plena para la ordenación del territorio propio, incluido el litoral, [es] 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». Pero a fin de cuentas la STC no objetó la constitucionalidad del art. 110.b) LC, con el argumento de que la retención de la gestión del DPMT en manos de la AGE era una solución constitucionalmente admisible —también podrían serlo otras a libre criterio del legislador estatal— «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». De nuevo, pues, el mismo rodeo: la retención estatal de la gestión del DPMT se justifica por las finalidades protectoras de la integridad demanial y la utilización pública y gratuita inherentes a la titularidad. Al examinar posteriormente la impugnación del art. 110.b) LC en su FJ 7.A.b, la STC 149/1991 no tuvo más que remitirse al FJ 4, limitándose a reiterar «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». Este es el punto de partida.

La intrínseca debilidad de este modo de justificar la constitucionalidad de que la AGE mantuviera la gestión del DPMT y la cita de la ordenación del litoral / territorio como competencia autonómica más apta para poder encuadrar los títulos de ocupación y uso del DPMT no fue desaprovechada en la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. El art. 149.3.b) del Estatuto catalán reformado —usando una vez más de su técnica de concretar en detalle el contenido de cada competencia— incluyó dentro de la relativa a la ordenación del litoral «la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones». En el FJ 92 de la STC 31/2020, el Tribunal Constitucional fijó una interpretación para intentar, salvar la literalidad estatutaria, pero, nadando entre dos aguas para preservar la doctrina de la STC 149/1991, dejó en claro que la competencia catalana sobre títulos de ocupación y uso del DPMT se sometía «al respeto del ‘régimen general del dominio público’, lo que implica su *plena* sujeción a las potestades estatales, pues dicho régimen corresponde establecerlo al Estado, *titular del demanio, con libertad de configuración*» (cursivas del recensor). Podía entenderse así que todo quedaba como lo había dejado la STC 149/1991 («*plena* sujeción a las potestades estatales» tal como las configuraba la LC, solución constitucionalmente admisible) y, sobre todo, el despliegue y ejercicio efectivo de la competencia autonómica quedaba subordinada a lo que el legislador estatal de costas estableciera con «libertad de configuración», de manera que aparentemente podía optar por dejar el art. 110.b) LC (en cuyo caso la competencia catalana de gestión del DPMT quedaba como aspiración de futuro) o podía acomodar la LC a la dicción literal del art. 149.3.b) del nuevo Estatut. Pero el legislador estatal no tocó el art. 110.b) LC.

En la STC 18/2022, FJ 2, el TC efectuó una primera «modulación» —con argumentación más bien escasa y poco clara— a favor de la competencia autonómica: «[E]l art. 149.3 b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 debe entenderse como una norma por la que la comunidad autónoma asume expresamente, frente al Estado, la competencia sobre los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre que hasta entonces ejercía este último, de acuerdo con el art. 110 b) de la Ley de costas de 1988». Repárese en que la STC 18/2022 *olvida* (¿deliberadamente?) dos determinaciones capitales de la STC 31/2020, FJ 92: el condicionamiento de la competencia autonómica por las potestades estatales («*plena* sujeción»), y la libertad de configuración reconocida al legislador estatal de costas por la STC 31/2010. Pero aun con estas máculas, la eficacia de la doctrina sentada en esta sentencia de 2022 quedaba limitada a la costa catalana y el art. 110.b) LC seguía rigiendo en las demás comunidades costeras.

Desgraciadamente, la más reciente jurisprudencia constitucional en materia de costas contiene cada vez más afirmaciones difícilmente sostenibles. La STC 68/2024, FJ 5, que el autor del *Compendio* disecciona minuciosamente,

generaliza a *todas* las comunidades autónomas litorales el reconocimiento de la competencia de gestión del DMPT (otorgamiento de títulos de ocupación y uso) encuadrándola en la competencia autonómica de ordenación del litoral o del territorio, tanto si han reformado sus Estatutos (como Cataluña) como si no lo han hecho (caso de Galicia, que aprobó la ley impugnada en el asunto que resuelve la STC 68/2024), lo que, como bien subraya el *Compendio* (pág. 253), obliga a presuponer que la competencia autonómica de gestión del DPMT estaba incluida *ab origine* en la competencia de ordenación del litoral/territorio; pero «si era así, ni la AGE ni las CCAA se habían enterado». Me permito añadir que tampoco se habían enterado los precedentes Tribunales Constitucionales, muy particularmente el Colegio de Magistrados que dictó la STC 149/1991. Lo más grande es que el FJ 5 de la STC 68/2024 pretende estar resumiendo la «doctrina constitucional aplicable» al caso, cuando lo cierto es que se aparta de la doctrina sentada en la STC 149/1991 sin reconocerlo expresamente ni motivarlo debidamente. Y por si fuera poco, este apartamiento resulta ser retrospectivo o retroactivo, puesto que la STC 68/2024 pretende declarar cómo se distribuyeron las competencias de gestión del DPMT *in illo tempore*, a saber, desde el mismo día en que entraron en vigor los Estatutos de las comunidades costeras, todas las cuales asumieron la competencia del art. 148.1.3ª CE («ordenación del territorio, urbanismo y vivienda»).

Se pregunta el autor del *Compendio* a la vista de la STC 68/2024 qué podemos opinar de la validez de las resoluciones administrativas de otorgamiento de títulos de ocupación y uso desde la entrada en vigor de la LC hasta nuestros días y de las sanciones impuestas por la AGE a concesionarios y titulares de autorizaciones, dado el carácter instrumental de la potestad sancionadora. «La AGE queda desapoderada de un plumazo (más bien lo estuvo siempre), sin cambio legislativo, de las competencias ejecutivas sobre el DPMT que le atribuye la LC», de manera que la doctrina sentada por la STC 68/2024 «tiene los mismos efectos que la declaración de inconstitucionalidad sobrevinida de los preceptos que atribuyen a la AGE la competencia para el otorgamiento de los títulos de ocupación» (*Compendio*, pág. 253). Aquí me permito discrepar del autor del *Compendio*: no puede haber declaraciones de inconstitucionalidad *implícitas* o *inferidas* de los fundamentos de derecho; toda declaración de inconstitucionalidad ha de ser expresa y llevada al fallo: arts. 161.1.a] (segundo inciso) y 164 CE y 39 LOTC. Lo que sí crea la STC 68/2024 es el peor tipo de confusión, el que anima y fomenta la litigiosidad.

No es la 68/2024 la única STC reciente merecedora de apostilla. En el *Compendio*, págs. 118, 119 y 273, se critica —con toda razón al entender del recensionista— la peregrina tesis contenida en el FJ 5 de la STC 119/2024, según la cual la competencia para declarar la caducidad de una concesión compensatoria permanece en manos de la AGE, porque esa declaración administrativa «no es un acto de ejecución de la normativa sobre la ordenación del litoral», ¡«sino

complemento *normativo* e integrador de los preceptos que determinan el régimen jurídico» del DPMT en la LC! ¿Marcha atrás, por vía equivocada, respecto a la STC 68/2024?

Un Tribunal Constitucional debe medir con precisión el impacto ordinal de sus sentencias y representarse siempre cuáles pueden ser las consecuencias de sus pronunciamientos, evitando al máximo contribuir al desorden jurídico. La STC 68/2024 se abstiene de cualquier indicación que palíe la incertidumbre que crea. Será el legislador estatal de costas quien tenga que arreglar el desaguisado, Dios sabrá cuándo y de qué manera. Mientras tanto, el art. 110.b) LC permanece literalmente intacto, mientras el FJ 5 de la STC 68/2024 lo coloca en una especie de limbo competencial.

Termino. Son muchos los méritos del *Compendio* y no son los menores la claridad expositiva, la equilibrada arquitectura en su desarrollo y el cuidado en razonar la opinión propia. Es obra de la mayor utilidad no solo para quienes necesitan un texto accesible para ponerse al día en el derecho de costas; también lo disfrutarán quienes hayan profundizado más en la materia. Ojalá que el *Compendio* tenga fortuna (*¡habent sua fata libelli!*) y pueda reeditarse actualizado.

*Jesús García Torres*

Exabogado del Estado ante el Tribunal Constitucional

JUANA MORCILLO MORENO: *La Directiva de Accesibilidad y su implantación en España: un estudio crítico*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2024, 304 págs.

La profesora Juana Morcillo Moreno es catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha. Lleva más de una década trabajando por la inclusión social de las personas con discapacidad, en particular, mediante la dirección —junto a la profesora de secundaria Carmen María Fajardo— del programa «Incluye e Inserta UCLM». También ha dirigido proyectos de investigación, títulos de posgrado, cursos de verano y ha publicado numerosos trabajos doctrinales.

En los últimos tiempos, su esmero investigador se centra en el estudio del impacto de la digitalización, de las tecnologías emergentes (inteligencia artificial, neurotecnologías, Internet de la Cosas, etc.) y de las brechas digitales sobre diversos colectivos vulnerables: las personas con discapacidad, las mujeres y los entornos rurales, sin orillar otros como las personas mayores o los migrantes, todo ello enmarcado en dos proyectos de investigación de ámbito nacional y regional —Prodigia y Prodigital, respectivamente— que codirige junto a la profesora Susana de la Sierra. Ambos proyectos reúnen a un nutrido y heterogéneo grupo de especialistas que están realizando consistentes aportaciones doctrinales, pero también y especialmente prácticas u operativas para ser implantadas por las Administraciones Públicas.