

**UNA PROPOSTA DE DESENVOLUPAMENT DE L'AUTOGOVERN CATALÀ I ANDALÚS EN
MATÈRIA DE COSTES: EL PROJECTE DE LLEI D'ORDENACIÓ DEL LITORAL¹
A PROPOSAL OF DEVELOPMENT OF THE CATALAN AND ANDALUSIAN SELF-
GOVERNMENT IN COASTAL MATTERS: THE PROJECT OF THE LAW ON COASTAL
PLANNING**

JOSEP M. AGUIRRE I FONT

Professor lector de Dret Administratiu

Universitat de Girona

josepmaria.aguirre@udg.edu

Recibido: 11 de diciembre de 2017 / **Aceptado:** 28 de mayo de 2018

RESUM: En un context en què la pressió econòmica i els efectes del canvi climàtic sobre la costa són cada vegada més evidents, i davant la incapacitat de la legislació estatal de donar-hi resposta, aquest article estudia les potencialitats del marc competencial de la Generalitat de Catalunya i la Junta de Andalucía per desplegar instruments propis d'ordenació de la costa que regulin conjuntament el domini públic maritimoterrestre i els seus espais confrontants. Ho fa a partir de l'estudi de les competències que els foren traspassades, de l'estudi de la jurisprudència constitucional, i singularment del Projecte de Llei d'ordenació del litoral que ha aprovat la Generalitat de Catalunya. Una norma pionera a l'Estat que pot posar les bases d'un nou model de governança del litoral

RESUMEN: En un contexto en el que la presión económica y los efectos del cambio climático sobre la costa son cada vez más evidentes, y ante la incapacidad de la legislación estatal de darles respuesta, este artículo estudia las potencialidades del marco competencial de la Generalitat de Catalunya y la Junta de Andalucía para desplegar instrumentos propios de ordenación de la costa que regulen conjuntamente el dominio

¹ Aquest article s'ha redactat en el marc del projecte "El urbanismo y sus instrumentos de incidencia positiva en el medio ambiente y en el cambio climático" (DER2017-85624-C3-1-R) dirigit pel Dr. Joan M. TRAYTER JIMÉNEZ i finançat pel Ministeri d'Economia i Competitivitat.

público marítimo terrestre y sus espacios colindantes. Lo hace a partir del estudio de las competencias que les fueron traspasadas, del estudio de la jurisprudencia constitucional, y singularmente del Proyecto de Ley de ordenación del litoral que ha aprobado la Generalitat de Catalunya. Una norma pionera en el Estado que puede poner las bases de un nuevo modelo de gobernanza del litoral.

ABSTRACT: Despite economic pressure and climate change effects on coastal areas are becoming more and more apparent, the current Spanish legislation is not providing satisfactory solutions. As a consequence, this article investigates the possibilities of the Government of Catalonia and the Government of Andalusia to develop their own coastal planning legislation that jointly regulate maritime-terrestrial public domain and its adjacent spaces. To do so, the article focuses, firstly, on the study of the regional competencies previously transferred from the Spanish government. Secondly, the focus is on the study of the Spanish constitution jurisprudence. Finally, the article presents the bill on coastal planning legislation approved by the Government of Catalonia, which supposes a pioneering work in Spain and which might settle the foundations of a new coastal governance model.

PARAULES CLAU: Ordenació del litoral — Urbanisme — Ordenació del territori — Medi ambient — Canvi climàtic.

PALABRAS CLAVE: Ordenación del litoral — Urbanismo — Ordenación del territorio — Medio ambiente — Cambio climático.

KEYWORDS: Coastal management — Urban planning — Land management — Environment — Climate change.

SUMARI: I. El punt de partida: la necessitat d'instruments propis d'ordenació de la costa II. L'abast de les competències de la Generalitat de Catalunya i la Junta de Andalucía en ordenació del litoral 1. L'ordenació del litoral en els estatuts de segona generació català i andalús 2. Els traspessos competencials en matèria d'ordenació del litoral 3. La interpretació de la jurisprudència constitucional del nou marc competencial III. El desplegament legislatiu necessari de les competències en ordenació del litoral IV. El Projecte de llei d'ordenació del litoral 1. L'àmbit d'aplicació 2. Els instruments d'ordenació a) El Pla d'Ordenació del Litoral b) Els plans d'ús del litoral 3. Règim d'intervenció administrativa 4. Règim econòmic i financer 5. Participació pública V. Conclusions VI. Bibliografia.

I. EL PUNT DE PARTIDA: LA NECESSITAT D'INSTRUMENTS PROPIS D'ORDENACIÓ DE LA COSTA

Pràcticament ens separen quaranta anys del moment que moltes comunitats autònomes, començant pel País Basc i Catalunya, van assumir la competència exclusiva en matèria d'ordenació del litoral. Al llarg d'aquest període, l'ordenació del litoral per part de totes les comunitats autònomes costaneres a l'Estat espanyol, ha estat marcada per la imprecisió terminològica, geogràfica i fins i tot jurídica del mateix concepte *litoral*², fet que s'ha acompanyat de la manca de concreció dels límits del mateix títol competencial.

Un breu repàs històric d'aquest període permet assenyalar tres períodes diferenciats. Un primer, entre 1979 i 1988, amb la redacció de estatuts d'autonomia i els primer decrets de traspassos, en què s'apuntava la possibilitat que les comunitats despleguessin les seves competències en un espai històricament intervingut per l'Estat. Un segon, entre 1988 i la segona meitat de la primera dècada d'aquest segle, marcat per una interpretació absolutament residual del concepte *ordenació del litoral* que la jurisprudència constitucional va arribar a subsumir al d'*ordenació del territori* —en la Sentència del Tribunal Constitucional (STC) 149/1991, de 4 de juliol, sobre la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes (LC)—, la qual cosa va deixar a les comunitats autònomes una participació pràcticament nul·la en l'ordenació de la seva costa i als ajuntaments un paper secundari centrat essencialment en les platges. Finalment, un tercer període, que s'inicià ara fa una dècada, en què les comunitats, mitjançant la redacció dels estatuts autonomia de segona generació, no només volien resoldre la manca de concreció del concepte *ordenació del litoral* sinó també, i més important, assumir competències en l'ordenació del domini públic maritimoterrestre que fins llavors els havien estat vedades.

Al llarg dels darrers deu anys València, Catalunya, les Illes Balears o Andalusia han redefinit la seva competència exclusiva en ordenació del litoral a partir de requerir un títol competencial, que per primer cop incorpora en totes la gestió dels títols d'ocupació del domini, però amb singularitats evidents. Així, els estatuts valencià i balear diferencien la competència exclusiva en ordenació del litoral i les funcions executives sobre la zona maritimoterrestre que els atribueixen els estatuts, i deixen en evidència que el litoral i el domini públic maritimoterrestre són espais diferents, ja que és impossible exercir les competències exclusives sobre un espai però al mateix temps tenir delimitades únicament algunes funcions executives. En canvi, els estatuts català i andalús, incorporen en la

² Sobre la delimitació del concepte *litoral* i la seva evolució història es pot llegir l'autor de l'article a *Régimen Jurídico del Litoral Catalán: especial referencia a la reforma de la Ley de Costas operada por la Ley 2/2013 y al nuevo Reglamento General de Costas aprobado por el Real Decreto 876/2014*, Atelier, Barcelona, 2014 (pàg. 50-55).

definició de la competència exclusiva en ordenació del litoral la gestió dels títols d'ocupació i ús del domini públic maritimoterrestre, i supediten l'exercici d'aquestes competències únicament al règim general de domini públic que es configura en l'article 132 de la Constitució, tal com defensa Joan RIDAO³.

Aquestes dues darreres comunitats, Catalunya i Andalusia, són també les úniques que a partir de les noves previsions estatutàries han acordat nous traspassos de competències amb l'Estat mitjançant diversos reials decrets de traspass aprovats entre els anys 2007 i 2011.

Malgrat aquest marc competencial singular, però, ambdues comunitats s'han limitat des de llavors a exercir funcions executives en relació amb la zona maritimoterrestre sense desplegar, en cap moment, instruments propis en l'àmbit del domini públic. Lluny d'aprofitar el marc competencial de què s'han dotat, es limiten a aplicar les previsions de la legislació bàsica, i es converteixen en mers gestors dels títols d'ocupació.

En aquest context es podria pressuposar que les comunitats esmentades no requereixen instruments propis i que, per tant, les previsions de la legislació estatal en matèria de costes donen resposta satisfactòria a les seves necessitats. Aquesta afirmació, però, no encaixa en la realitat del sistema costaner mediterrani, que no només es troba sotmès a fortes pressions econòmiques —que en la majoria dels casos la legislació estatal s'ha vist incapaç de contenir com reconeix Juan Francisco PÉREZ⁴—, sinó també i singularment als efectes del canvi climàtic, com posa de manifest anualment, entre d'altres, l'Informe sobre el canvi climàtic a Catalunya⁵ o altres estudis a Andalusia⁶.

³ Com afirma Joan RIDAO I MARTÍN, al *Curs de dret públic de Catalunya*, Columna, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2012, p. 435-436, “la invocació al règim general del domini públic que fa el precepte no es pot considerar equivalent al règim general del domini públic maritimoterrestre ni, encara menys, a allò previst a la LC, que haurà de ser reinterpretat d'acord amb la nova distribució competencial”.

⁴ Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, a “Revisión constitucional del nuevo derecho de costas: cuestiones urbanísticas”, *Práctica Urbanística*, núm. 140, Editorial Wolkers Kluwer, 2016, p. 32-51, reconeix la gran distància existent entre la Llei de costes i la realitat i apunta en aquest article a la necessitat de valorar l'oportunitat de redactar un nou text legal que corregeixi alguns dels problemes.

⁵ En l'informe de l'any 2017 s'apunta que, en termes d'erosió a les platges, l'any 2050 al 70% de les platges es produirà algun canvi respecte de les condicions inicials, vulnerabilitat que serà especialment alta a la Costa Brava i que en el futur requerirà actuacions addicionals per al manteniment. Tots, elaborats per la Generalitat de Catalunya i l'Institut d'Estudis Catalans, són accessibles en el següent enllaç: <<http://goo.gl/hrcF6k>> [darrera consulta, 11 de desembre de 2017].

⁶ Sobre això es pot llegir el document elaborat el 2011 per la Junta de Andalucía *Análisis preliminar de la vulnerabilidad de la costa de Andalucía a la potencial subida del nivel del mar asociada al Cambio Climático*, <<https://bit.ly/2sBTvIR>> [darrera consulta, 6 de juny de 2018]. Així com el treball de diversos autors titulat “Una aproximación a los instrumentos para la adaptación del cambio climático en la costa

La insuficiència de la legislació de costes estatal per frenar la pressió urbanitzadora a la costa ja es va fer palesa la dècada passada, quan bona part de les comunitats autònomes costaneres van acabar aprovant instruments urbanístics o d'ordenació territorial per frenar el creixement dels terrenys confrontants amb el domini públic maritimoterrestre que podien acabar construint un tot urbà en el nostre litoral. Aquests instruments, però, exclouïen l'ordenació del domini públic —amb l'única excepció coneguda de la normativa de les Illes Balears que preveu, des dels anys vuitanta, instruments d'ordenació conjunta del domini públic i els espais confrontats⁷.

Ara, de nou, es tornen a posar en evidència les limitacions de la legislació de costes estatal per trobar respostes aïlladament als nous reptes del canvi climàtic. Així, malgrat que la darrera reforma de la LC⁸, operada per la Llei 2/2013, de 29 de maig, de protecció i ús sostenible del litoral i de modificació de la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes (LPUSL), va preveure instruments de lluita contra el canvi climàtic: com un règim específic d'atermenament i de gestió dels títols en els trams de litoral en situació de regressió, o la previsió d'una Estratègia estatal per l'adaptació de la costa als efectes del canvi climàtic⁹, aquests resulten insuficients si no disposen del concurs de l'Administració autonòmica. Així ho preveu la mateixa LC amb relació a l'elaboració de l'Estratègia, ho defensa la doctrina¹⁰, ho ha afirmat el Tribunal Constitucional en la STC

andaluza”, en l'obra col·lectiva *El litoral de Andalucía: norma y naturaleza*, coordinat per Joaquín RODRÍGUEZ i María Carmen NUÑEZ, Universitat de Huelva, 2015, pàg. 41-64.

⁷ Aquesta previsió es troba en el Decret 72/1994 de 26 de maig, pel qual es regula la formulació, tramitació i aprovació dels plans o normes d'ordenació del litoral, que en substituï un d'anterior de 1987.

⁸ Com ens recorda Francisco-Javier SANZ LARRUGA a “La reforma de la Ley de Costas o la puesta en valor económico del litoral”, en l'obra col·lectiva *Observatorio de políticas ambientales 2014*, Fernando LÓPEZ RAMON (coord.), Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2014 p. 463-484 i també PONS CÀNOVAS, Ferran, a *El nuevo régimen jurídico de las costas*. Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2015, 309 p., les referències introduïdes al canvi climàtic en la reforma de la LC de 2013 foren tardanes en la darrera fase de tramitació parlamentària de la Llei al Senat mitjançant dues esmenes del Grup Parlamentar Popular probablement motivades per les crítiques rebudes al Projecte de llei. Sobre aquests mecanismes també es pot veure l'obra col·lectiva dirigida per María del Carmen NUÑEZ LOZANO, *Estudios jurídicos sobre el litoral*, Tirant Lo Blanch, València, 2016, 603 p., a Belén NOGUERA DE LA MUELA, “La protecció del litoral a propòsit de la llei de protecció i ús sostenible del litoral de 2013 i el reglament de desenvolupament de 2014”, en l'obra *El desenvolupament de l'autogovern en matèria de territori, paisatge, litoral i urbanisme*, coordinada per Joan M. TRAYTER i Carles G. ROCASALVA, IEA, Barcelona, 2017, p. 55-92, i l'obra col·lectiva *El nuevo derecho de las costas*, dirigida per Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, La Ley: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Barcelona, 2015, 1.193 p.

⁹ Al juliol de 2015 la Direcció General de Sostenibilitat de la Costa i del Mar va presentar l'Estratègia per a l'adaptació de la costa als efectes del canvi climàtic. Tota la documentació de tramitació de l'estratègia esmentada es pot consultar en aquest enllaç: <<https://goo.gl/Yo7uAg>> [darrera consulta, 11 de desembre de 2017].

¹⁰ Judith GIFREU FONT a “La protección y utilización del demanio marítimo-terrestre a propósito de la reciente jurisprudencia constitucional. Hacia una ordenación integrada y sostenible del litoral de Cataluña”,

28/2016, de 18 de febrer, i ho reconeix la mateixa Administració estatal —en afirmar que cal convenis bilaterals amb les comunitats autònomes per assolir els objectius.

En aquest context, les disposicions de l'estratègia esmentada —així com les recomanacions de tots els estudis que preveuen la desaparició de moltes platges nostres— apunten a la necessitat de nous instruments jurídics a les diverses escales que siguin capaços de donar resposta a aquests nous reptes¹¹.

Enfront d'aquesta realitat és necessari i urgent que el legislador català i andalús —els únics amb competències traspassades en matèria de domini públic— despleguin un marc legislatiu propi en matèria d'ordenació del litoral per dotar-se de nous instruments per fer front als reptes descrits —sobretot si tenim en compte que les possibilitats d'èxit en la lluita contra el canvi climàtic es redueixen a mesura que el canvi progressa.

Aquest article aborda la definició d'aquest nou marc legislatiu, que intenta configurar, a partir de les noves competències i la jurisprudència constitucional, els límits de la competència en ordenació del litoral dels governs català i andalús, i dotar-la d'un contingut propi i identificable. Però al mateix temps estudia el contingut del Projecte de llei d'ordenació del litoral aprovat pel Govern català —en què he participat com a redactor¹²—, que neix justament amb l'objectiu de desplegar la competència exclusiva de l'Administració de la Generalitat en matèria d'ordenació del litoral, mitjançant l'articulació d'un model de gestió integrada de l'espai costaner català, amb l'Administració de la Generalitat com a administració de referència i més protagonisme dels ajuntaments.

II. L'ABAST DE LES COMPETÈNCIES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA I LA JUNTA DE ANDALUCÍA EN ORDENACIÓ DEL LITORAL

Práctica Urbanística, núm. 140, Editorial Wolters Kluwer, 2016, p. 122-148, defensa la necessitat que les administracions territorials treballin coordinadament en la configuració d'una planificació i gestió del litoral que permeti prevenir els efectes d'un desenvolupament socioeconòmic desproporcionat i especialment del canvi climàtic.

¹¹ Sobre els reptes en la gestió de les nostres platges es pot llegir l'obra *Hacia un nuevo modelo integral de Gestión de Playas* de SARDÀ, Rafael; PINTÓ, Josep, i VALLS, Josep Francesc (coord.) publicada a Documenta Universitaria, Girona, 2013, 196 p.

¹² Treball elaborat d'acord amb la resolució d'adjudicació del contracte de 3 de febrer de 2014 de la Direcció General d'Ordenació del Territori i Urbanisme de la Generalitat de Catalunya per la redacció de l'Avantprojecte de llei d'ordenació del litoral català —expedient PTOP-2014-114.

Les peces que configuren el marc competencial en ordenació del litoral d'aquestes dues comunitats autònomes són tres, les úniques fins ara amb capacitat per intervenir en el domini públic maritimoterrestre: els títols competencials definits pels estatuts, els decrets de traspàs que doten de competències a aquests títols i la interpretació que de tot plegat en fa el Tribunal Constitucional.

1. L'ordenació del litoral en els estatuts de segona generació català i andalús

Amb relació a la primera, si analitzem el contingut del títol competencial en ordenació del litoral —definit respectivament en els articles 149.3 de l'Estatut català (EAC) i 56.6 de l'andalús (EAA)¹³—, observem una identitat absoluta pel que fa als dos articles que disposen que correspon a Catalunya i Andalusia la competència exclusiva en matèria d'ordenació del litoral, que respecta el règim general del domini públic. I inclou, en ambdós preceptes, quatre grans àmbits: plans territorials d'ordenació i ús del litoral i de les platges; gestió dels títols d'ocupació i ús del domini públic maritimoterrestre; regulació i gestió del règim economicofinancer del domini públic maritimoterrestre, i l'execució d'obres i actuacions al litoral quan no siguin d'interès general i la participació en la planificació i la programació de les obres qualificades d'interès general.

Aquestes disposicions es complementen en l'EAC amb un principi rector —article 46 EAC— que imposa als poders públics la protecció del medi ambient per mitjà de l'adopció de polítiques públiques basades en el desenvolupament sostenible i la solidaritat col·lectiva i intergeneracional i singularment la defensa del litoral. Així com amb el mandat estatutari de garantir als municipis un nucli de competències pròpies que s'han d'exercir amb plena autonomia, subjecta només a control de constitucionalitat i de legalitat, entre les quals figuren la regulació, la gestió i la vigilància de les activitats i els usos que es porten a terme a les platges —article 84.2.n EAC.

En termes també anàlegs, l'EAA disposa que els poders públics han d'orientar les polítiques especialment a la protecció del litoral i impulsar polítiques i instruments adequats per fer compatible l'activitat econòmica amb l'òptima qualitat ambiental —article 197 EAA.

¹³ Aprovats respectivament per la Llei orgànica 6/2006, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i Llei orgànica 2/2007, de 19 de març, de reforma de l'Estatut d'autonomia per a Andalusia.

2. Els traspasos competencials en matèria d'ordenació del litoral

Les previsions competencials dels estatuts, però, requereixen un segon element per fer efectives les competències com són els reials decrets de transferència que les doten de contingut, i les fan realment operatives. Els reials decrets, d'acord amb la doctrina constitucional, no poden alterar en cap cas el repartiment de competències establert pels estatuts i la Constitució. Ara bé, com reconeix la mateixa jurisprudència¹⁴, els decrets de transferència tenen el valor jurídic de les normes interpretatives, que ajuden a delimitar l'abast de les regles competencials que contenen els estatuts.

De reials decrets de transferència en matèria de litoral se'n dictaren dos¹⁵ en vigència dels primers estatuts d'autonomia, que reconeixien a Catalunya i Andalusia les competències en matèria de planificació del litoral, i incloïen les platges en ambdós casos i únicament la resta de la zona maritimoterrestre en el cas andalús. Els mateixos decrets de transferència integraven dins la competència en ordenació del litoral la capacitat de les autonomies d'autoritzar obres i instal·lacions d'abocaments.

Malgrat aquesta previsió, però, el cert és que la intervenció autonòmica en matèria de planificació de platges a través dels plans de platges i les normes dels serveis de temporada, fou pràcticament nul·la fins que s'aprovaren els nous estatuts —salvant un petit període a principis de la dècada dels anys vuitanta i fins a l'Ordre de 7 de febrer de 1986, en què el Ministeri d'Obres Públiques i Urbanisme s'atribuí les competències en la matèria posteriorment confirmades per la LC i la jurisprudència constitucional.

Així, doncs, a la pràctica, les competències autonòmiques en matèria d'ordenació del litoral quedaren essencialment¹⁶ delimitades a l'ordenació dels espais confrontants al domini públic —aquest títol competencial es confongué amb el d'ordenació del territori— i a l'autorització d'obres i instal·lacions d'abocaments en domini públic. Tot

¹⁴ Sobre aquesta jurisprudència es pot llegir la STC 76/1983, de 5 d'agost, fonament jurídic (FJ) 28.

¹⁵ Reial decret 3301/1981, de 18 de desembre, sobre transferència de serveis de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'ordenació del litoral i Reial decret 2803/1983, de 25 d'agost, sobre traspàs de funcions i serveis a la Comunitat Autònoma d'Andalusia en matèria d'ordenació del litoral i abocaments al mar.

¹⁶ Amb l'excepció ja esmentada del Decret 72/1994 de 26 de maig, que li permetia regular els criteris generals de distribució i explotació de les instal·lacions de servei de temporada al domini públic i l'intent frustrat de la Generalitat de fer-ho mitjançant el Decret 248/1993, de 28 de setembre, sobre la redacció i l'aprovació dels plans d'ordenació de platges i dels plans d'usos de temporada que fou anul·lat per manca d'habilitació legal.

plegat sense perjudici de les competències en l'atorgament de les concessions, necessàries per dur a terme els abocaments, que romanien en mans de l'Estat o del règim d'informes que permet que l'Estat intervingui per mitjà de les servituds en l'ordenació dels terrenys confrontants¹⁷.

El salt qualitatiu en el marc competencial, també en matèria de traspassos, no es produeix, doncs, fins a la redacció dels estatuts de segona generació que precisen el concepte *litoral* i el seu marc competencial.

Malgrat que a Catalunya els traspassos s'articulen mitjançant dos reials decrets —el Reial decret 1404/2007, de 29 d'octubre, i el Reial decret 1387/2008, d'1 d'agost¹⁸— i a Andalusia únicament un —el Reial decret 62/2011, de 21 de gener¹⁹—, el cert és que en essència ambdós marcs competencials són pràcticament idèntics amb alguns petits matisos.

En l'àmbit del domini públic es transfereixen totes les autoritzacions —les que s'emmarquen en els plans d'usos de temporada a les platges i al mar territorial, però també la resta d'autoritzacions d'activitats en què concorren circumstàncies especials d'intensitat, perillositat o rendibilitat. Això inclou: la gestió i l'atorgament; la vigilància i l'aplicació del règim sancionador i la gestió dels ingressos que es produeixen per ocupació i aprofitament.

En canvi, pel que fa a concessions, mentre a Catalunya formalment es transfereixen totes —no a la pràctica perquè les concessions de la disposició transitòria primera²⁰ de la LC les continua gestionant l'Estat—, a Andalusia el decret de traspàs precisa que les concessions transferides són únicament les del règim ordinari de l'article 64 de la LC, la qual cosa exclou explícitament les que regula la disposició transitòria primera de la LC.

¹⁷ Sobre la intervenció esmentada es pot llegir a Belén NOGUERA DE LA MUELA “Reflexiones sobre algunos aspectos urbanísticos de la actual normativa de costas en el territorio litoral” en l'obra *El derecho de la Ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, dirigida per Judith GIFREU, Martín BASSOLS i Ángel MENÉNDEZ, INAP, 2016.

¹⁸ Reial decret 1404/2007, de 29 d'octubre, de traspàs de funcions i de serveis de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'ordenació i gestió del litoral (autoritzacions i instal·lacions marítimes) i Reial decret 1387/2008, d'1 d'agost, sobre ampliació de funcions i serveis traspassats a la Generalitat de Catalunya pel Reial decret 1404/2007, de 29 d'octubre, en matèria d'ordenació i gestió del litoral.

¹⁹ Reial decret 62/2011, de 21 de gener, sobre transferència de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la Comunitat Autònoma d'Andalusia en matèria d'ordenació i gestió del litoral.

²⁰ Es tracta de les anomenades concessions compensatòries que foren atorgades, per un període de trenta anys, als titulars de drets de propietat preexistents a l'entrada en vigor de la LC en la zona maritimoterrestre, platja i mar territorial, com a mecanisme indemnitzatori en quedar desposseïts de la propietat.

De nou, la competència inclou la vigilància, tramitació i imposició de sancions, però, en canvi, difereixen les solucions que donen els reials decrets amb relació al règim econòmic de les concessions.

Així, a Catalunya, els traspessos concreten que el cànon per la utilització i aprofitament del domini públic, ha de ser fixat i recaptat per l'Estat sens perjudici que la Generalitat pugui recaptar un cànon per l'explotació de l'activitat. En l'àmbit andalús, en canvi, tot i que es manté la competència de l'Estat per fixar i recaptar el cànon d'ocupació o aprofitament, així com la titularitat per part de l'Estat sobre els drets econòmics meritats, es reconeix a la comunitat autònoma la possibilitat d'establir altres gravàmens —que recapta la comunitat directament— així com la “gestión de los ingresos que se devenguen por dichas ocupaciones o aprovechamientos en concepto de cánones”. És a dir, es distingeix la titularitat dels ingressos de la seva gestió, i s'opta per un model més flexible que el català en què no es concreta el contingut del gravamen autonòmic. Sigui com sigui, però, les solucions legals dels decrets de traspessos queden molt lluny de permetre a les comunitats d'Andalusia i Catalunya la regulació i la gestió del règim economicofinancer del domini públic maritimoterrestre prevista als seus respectius estatuts.

Els decrets preveuen, també, el traspàs a les respectives comunitats de la gestió i atorgament d'autoritzacions en les servituds de trànsit i accés, així com el règim de vigilància i sancionador vinculades —no hi figura la servitud de protecció que ja fou transferida a les comunitats mitjançant la STC 149/1991, que declara inconstitucionals diversos preceptes de la LC i, en concret, l'article 26.1, en la mesura que atribuïa a l'Administració de l'Estat la competència per atorgar les autoritzacions esmentades.

El traspessos de competències es clouen amb una referència breu a la participació en la planificació i la programació de les obres qualificades d'interès general que es condicionen en el cas català a la constitució d'una comissió bipartida —inexistent fins a la data—, i en l'andalús a l'aprovació de convenis. Així com amb la reserva per part de l'Estat d'emetre informes preceptius en diversos procediments, que esdevenen vinculats i condició inexcusable per l'atorgament de la concessió en cas de no ser favorables²¹ quan es fa referència a concessions d'explotació de recursos minerals o energètics o bé usos

²¹ Un mecanisme que a la pràctica permet el bloqueig del procediment, ja que no pot prosseguir sense que ambdues administracions —comunitat autònoma i Generalitat— arribin a un acord previ període de consultes entre si i sense límit de termini.

especialment intensos rentables o perillosos, així com privatius, amb obres o instal·lacions no desmuntables.

3. La interpretació de la jurisprudència constitucional del nou marc competencial

Interpretar el marc competencial sorgit de l'EAC en qualsevol matèria requereix necessàriament rellegir la STC 31/2010, de 28 de juny, que analitza la constitucionalitat del text, i en paraules de Joaquín TORNOS²² opera com un autèntic manual d'instruccions de la norma estatutària. Fins al punt que, de fet, la sentència esmentada serví per desarticular molts mecanismes que el legislador estatutari havia utilitzat per blindar el marc competencial català.

És prou coneguda, en aquest sentit, la relectura que el TC fa dels articles 110, 111 i 112 de l'EAC, en què es defineixen respectivament les competències exclusives, compartides i executives de la Generalitat, i en què es reconeixen que *stricto sensu* no existeixen competències exclusives que puguin ignorar la legislació bàsica estatal.

Aquesta primera dada és indicativa del context en què es mou la competència exclusiva sobre ordenació del litoral, que el mateix TC analitza en el FJ 92 per desmentir la literalitat del text estatutari que el 2006 l'havia definit com una "competència exclusiva" i la condicionava únicament al "règim general del domini públic" —que ens remet a l'article 132 de la Constitució. El TC rellegeix el text estatutari per condicionar-lo ara de forma efectiva a la legislació bàsica de lliure configuració per l'Estat, la LC i la seva normativa de desplegament, com a titular del domini públic maritimoterrestre.

Jurisprudència que sembla que desconeix l'afirmació de la STC 149/1991, en què el mateix Tribunal havia reconegut que "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 aspecto corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad" (FJ 1.C).

La doctrina constitucional ignora, doncs, el nou repartiment competencial sorgit dels estatuts català i andalús, en què es reconeixien per primer cop competències exclusives

²² Joaquín TORNOS MAS "La sentencia del Tribunal Constitucional español 31/2010 sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña", *Istituzioni del Federalismo. Rivista di Studi Giuridici e Politici*, núm. 1/2011, 2011, p. 13-46

d'aquestes comunitats en la planificació o gestió del domini públic estatal i es manté rígid en el criteri fixat en la Sentència STC 149/1991, segons la qual tot i que la titularitat del domini no és un criteri delimitador de les competències, a la pràctica de la titularitat se'n deriva la facultat de configurar el règim jurídic d'aquests béns.

Així queda palès en la STC 34/2014, de 27 de febrer, en què se sotmeten a escrutí per primer cop les competències andaluses en matèria portuària i d'ordenació del litoral a partir del nou EAA, en què el TC nega, reproduint la jurisprudència de la STC 31/2010, que les competències autonòmiques amb relació al domini públic maritimoterrestre s'haguessin ampliat com a conseqüència de la reforma de l'EAA, ja que, segons el Tribunal, les noves competències en la gestió del domini públic maritimoterrestre, només eren “funcions executives” (FJ 3) —malgrat que es trobaven integrades a dins la competència exclusiva en ordenació del litoral— i sempre estaven condicionades per la legislació bàsica de lliure configuració per part de l'Estat.

Sobre la base d'aquesta interpretació constitucional, que des del meu punt de vista posa en qüestió la utilitat dels marcs estatutaris com a normes de distribució de competències, la jurisprudència constitucional ha acabat validant, per exemple, la darrera reforma de la LC operada a través de la LPUSL, que de nou incorporava en el seu articulat nombrosos mecanismes que qüestionaven les competències autonòmiques pel que fa a ordenació del litoral. Tal com havia reconegut, entre d'altres, el Dictamen 7/2013, d'11 de juliol, del Consell de Garanties Estatutàries; el Dictamen 545/2013, de 30 de juliol, del Consell Consultiu d'Andalusia o altres treballs acadèmics²³.

Així succeeix també en la STC 28/2016, de 18 de febrer, en què s'analitza un recurs d'inconstitucionalitat interposat per la Generalitat contra la reforma de la LC, en què l'Estat reitera, en el FJ 6, que la competència autonòmica en relació amb el domini públic en cap cas es pot desplegar al marge de la legislació estatal, però en sentit contrari sí que és admissible que la legislació estatal condicioni o moduli les competències autonòmiques quan es despleguen sobre el domini públic de titularitat estatal.

Una interpretació constitucional que posa en qüestió principis bàsics de les relacions interadministratives com la lleialtat institucional o l'obligatòria adequació a la distribució

²³ Sobre les esmentades invasions competencials es pot llegir l'autor de l'article a “L'impacte de la reforma de la Llei de costes sobre el règim jurídic del litoral català: especial referència a la reducció de l'espai protegit i a les invasions competencials”, *Revista catalana de dret públic*, núm. 47, Barcelona, 2013, p. 140-158.

de competències fixada per la Constitució i els estatuts, ja que és molt difícil explicar per què les competències exclusives de l'Administració autonòmica sobre litoral s'han de condicionar al que estableix la legislació estatal i, en canvi, l'Administració General de l'Estat no es troba limitada per les competències autonòmiques pel simple fet que aquestes competències es despleguen sobre un domini de la seva titularitat. I molt més si tenim en compte que la mateixa jurisprudència constitucional, com hem posat de manifest, afirma que la titularitat del domini no opera com un criteri de delimitació competencial.

Tot plegat, a la pràctica, habilita l'Estat a igualar el sostre competencial en ordenació del litoral a totes les comunitats costeres de l'Estat espanyol, tinguin o no reconeguda explícitament la competència en ordenació del litoral en els seus estatuts. Així ho entén el mateix TC en la STC 57/2016, de 17 de març, en què utilitza l'esmentada jurisprudència de l'EAC per precisar l'abast competencial de la comunitat canària pel que fa a l'ordenació del litoral. Comunitat que, malgrat que no té ni reconeguda explícitament en el seu text estatutari la competència en ordenació del litoral el TC, en el FJ 2 de la sentència esmentada, l'entén integrada en la seva competència en ordenació del territori que estén també al domini públic maritimoterrestre.

Per tant, no només es condicionen les noves competències que Andalusia o Catalunya tenen a partir dels seus nous estatuts a la legislació bàsica estatal, sinó que les competències executives que puguin exercir sobre el domini públic són fàcilment atribuïbles també a la resta de comunitats costaneres amb independència de les previsions competencials que figurin en els seus estatuts pel que fa a ordenació del litoral.

III. EL DESENVOLUPAMENT LEGISLATIU NECESSARI DE LES COMPETÈNCIES EN ORDENACIÓ DEL LITORAL

Com s'ha posat de manifest, l'abast de les noves competències pel que fa a ordenació del litoral s'ha vist fortament condicionat per una jurisprudència constitucional que insisteix a fer desaparèixer qualsevol possibilitat de reconèixer un model competencial que estableixi diferències entre comunitats en funció de les previsions dels seus estatuts i que condiona en qualsevol cas el marc autonòmic al que determina prèviament l'Estat.

Malgrat el que hem dit anteriorment, no és menys cert que la redacció dels nous estatuts andalusí i català, així com les competències efectivament traspassades a partir d'aquests estatuts, obren la possibilitat a la intervenció autonòmica sobre el domini públic

maritimoterrestre i posen en evidència la necessitat que aquestes comunitats adequin el seu marc legal a aquesta realitat.

Que l'Estat tingui les competències per configurar el règim jurídic del domini públic o la capacitat per dictar la legislació bàsica sobre protecció del medi ambient, no és obstacle perquè les comunitats puguin desplegar, mitjançant una llei pròpia, la legislació bàsica estatal. Sobretot quan això ha estat reconegut explícitament als estatuts. Així ho entén la històrica jurisprudència constitucional en el primer fonament jurídic de la reiterada STC 149/1991.

De fet, a la pràctica, el desplegament legislatiu d'algunes d'aquestes competències resulta imprescindible si es volen realment exercir, tal com les analitzem a continuació.

Amb relació a l'establiment i la regulació dels plans territorials d'ordenació i ús del litoral i de les platges, així com la regulació del procediment de tramitació i aprovació d'aquests instruments i plans, la necessitat d'una norma amb força de llei per la seva regulació resulta imprescindible si tenim en compte dos elements. Primer perquè, malgrat que s'utilitzin figures de naturalesa urbanística, cal singularitzar-ne el règim jurídic amb relació al litoral —es preveu, per exemple, mecanismes d'adequació i actualització dels plans a un entorn canviant o d'altres singularitats amb relació a les platges. Segon, perquè la regulació d'aquests plans s'ha de fer necessàriament mitjançant una norma amb força de llei i no amb un simple reglament. Sobretot si tenim en compte el precedent immediat que fou el Decret 248/1993, de 28 de setembre, sobre la redacció i l'aprovació dels plans d'ordenació de platges i dels plans d'usos de temporada, que fou justament anul·lat perquè no tenia una cobertura legal suficient —primer per la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya núm. 598/1995, de 17 de juliol (RJCA\1995\563), i posteriorment per la Sentència del Tribunal Suprem, de 13 de juny de 2003 (RJ 2003\6211).

Pel que fa a la gestió dels títols d'ocupació i ús del domini públic maritimoterrestre, especialment l'atorgament d'autoritzacions i concessions, també cal una norma amb rang de llei per dos motius diferents dels anteriors. El primer és que l'actual Llei 39/2015, de 2 d'octubre, de procediment administratiu, exigeix amb caràcter general que només mitjançant la llei es poden introduir singularitats del procediment i tràmits addicionals o diferents dels que es preveuen amb caràcter general. Així, atès que el procediment d'atorgament de títols està pensat des de l'òptica de l'Administració general de l'Estat, fora convenient adequar-lo a les singularitats de l'Administració autonòmica. El segon és

que qualsevol pas en el sentit d'acostar la gestió d'alguns d'aquests títols als ciutadans, atorgant les competències als ajuntaments d'acord amb el principi de subsidiarietat, exigeix de nou una norma amb força de llei que ho habiliti d'acord amb el que disposa l'article 25 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local.

A la mateixa conclusió s'arriba en abordar la regulació i la gestió del règim economicofinancer del domini públic maritimoterrestre. La previsió d'aplicació del cànon per activitat previst en el decret de traspàs català de 2008 o els gravàmens previstos al traspàs andalús exigeixen en qualsevol dels casos una llei que ho reguli, ja que l'article 128.2 de la Llei 39/2015 prohibeix explícitament que mitjançant reglament o disposició administrativa es puguin establir tributs, exaccions parafiscals o altres càrregues o prestacions personals o patrimonials de caràcter públic, i la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària, en l'article 2 també exigeix l'existència d'una llei que obligui al deure de contribuir.

Finalment, pel que fa a l'execució d'obres i actuacions al litoral quan no siguin d'interès general, així com la participació en la planificació i la programació de les obres qualificades d'interès general, si volem innovar en l'ordenament mitjançant l'articulació de tràmits addicionals o diferents dels que es preveuen amb caràcter general, de nou necessitem una llei específica que habiliti a fer-ho.

Com es pot observar, doncs, el desplegament de la competència exclusiva en matèria d'ordenació del litoral —si es vol aprofitar tot el potencial de les competències efectivament transferides a Catalunya i Andalusia— requereix una llei pròpia que així mateix hauria de donar resposta als mandats estatutaris d'articular mecanismes que garanteixin el desenvolupament sostenible i la defensa del litoral. Però també a d'altres d'incorporats a l'ordenament espanyol mitjançant el dret internacional, per exemple la Recomanació 2002/413/CE del Parlament europeu i del Consell, de 30 de maig de 2002, sobre l'aplicació de la gestió integrada de les zones costaneres a Europa, i el Protocol relatiu a la gestió integrada de les zones costaneres al Mediterrani ratificat per l'Estat espanyol, que promouen justament l'adopció d'un planejament estratègic basat en la gestió integrada amb el suport i la participació de totes les instàncies administratives competents a escala estatal, regional i local.

Tot plegat sense perdre de vista el que segurament és el principal repte del litoral mediterrani, fer front al canvi climàtic i l'increment del nivell del mar en un horitzó proper, que afecta la regressió de molts dels nostres trams de litoral.

L'alternativa a la manca de desplegament legislatiu de la Generalitat, o la Junta, és la perpetuació de la situació actual, en què, tot i disposar formalment de les competències exclusives pel que fa a litoral, aquestes comunitats es limiten a gestionar meres competències executives en la gestió dels títols d'ocupació. Sense disposar d'instruments de planificació propis del domini públic, limitant-se a aplicar el procediment estatal d'atorgament de títols, sense capacitat per atribuir cap competència als ajuntaments, ni molt menys disposar de recursos econòmics propis fruit d'aquesta gestió, que els permetin dur a terme polítiques pròpies en aquest espai per fer front a alguns dels reptes plantejats com els del canvi climàtic.

No desplegar legislativament la competència exclusiva en matèria d'ordenació del litoral no només comporta convertir-la en una mera competència executiva, sinó que, com afirma Judith GIFREU²⁴, pot posar en risc la tasca duta a terme en les darreres dècades pel que fa a la protecció de domini públic com a conseqüència dels plantejaments excessivament economicistes de la reforma de la LC. L'única manera de guanyar la batalla és, com reconeix l'autora, disposar d'un marc normatiu respectuós que garanteixi el nostre patrimoni costaner, i en aquest aspecte la Generalitat i la Junta de Andalusia hi tenen molt a dir.

IV. EL PROJECTE DE LLEI D'ORDENACIÓ DEL LITORAL

Partint de la reflexió prèvia, analitzem a continuació la proposta de desplegament legislatiu en matèria d'ordenació del litoral que ha elaborat el Govern de la Generalitat de Catalunya. Es tracta d'un projecte de llei que, impulsat des de la Direcció General d'Ordenació del Territori i Urbanisme²⁵, va iniciar la tramitació el 25 de novembre de 2014 amb l'aprovació de la memòria preliminar sobre l'oportunitat de la iniciativa, però que no va veure la llum en forma d'avantprojecte fins al passat gener de 2017, en què

²⁴ GIFREU FONT "La protección y utilización del demanio marítimo-terrestre...", *op. cit.*

²⁵ Aquest projecte normatiu, liderat per l'Agustí SERRA MONTÉ com a director general d'Ordenació del Territori i Urbanisme de la Generalitat de Catalunya, s'ha d'emmarcar en un procés més global impulsat pel Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat amb voluntat de revisar a fons i d'integrar tota la normativa en matèria d'ordenació del territori, d'urbanisme i de paisatge. En relació amb aquest procés es pot llegir Agustí SERRA MONTÉ i Ferran MIRALLES SABADELL a "L'ordenació territorial i urbanística: cap a una nova llei?", *Medi Ambient Tecnologia i Cultura*, núm. 51, 2014, p. 66-75 i també Agustí SERRA MONTÉ, i Jordi FOZ i DALMAU, "L'Avantprojecte de llei sobre l'ordenació del litoral català" a *La governança i la gestió integrada del litoral a Catalunya. Reptes tècnics i normatius*, Grup de Recerca Interfase, Departament de Geografia, Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra 2016, p. 83-92

s'inicià el període d'informació pública²⁶. El text esdevingué finalment projecte de llei a l'octubre de 2017²⁷.

El text s'articula al voltant de 34 articles, 5 disposicions addicionals, 5 disposicions transitòries, 1 de derogatòria i dues de finals. Tots distribuïts al llarg de vuit títols, en què es regulen respectivament les disposicions generals, els instruments d'ordenació i gestió del litoral, el règim d'intervenció administrativa en zones de servitud, la utilització del domini públic maritimoterrestre, el règim econòmic financer del domini públic maritimoterrestre, la participació pública, les competències administratives i la inspecció del litoral.

Un projecte que, si s'aproves, com afirma Javier SANZ LARRUGA²⁸, constituïria la legislació autonòmica en matèria d'ordenació del litoral més ambiciosa de les que s'han aprovat mai, i un autèntic “salt d'escala” en els instruments autonòmics d'ordenació del litoral.

Analitzem a continuació els aspectes essencials del text esmentat: àmbit d'aplicació, instruments de planejament, règim d'intervenció administrativa, règim econòmic financer i instruments de participació.

1. L'àmbit d'aplicació

En el primer títol, dedicat a les disposicions generals, es defineix l'objecte de la llei com la regulació de l'ordenació del litoral en el territori de Catalunya i se'n precisa l'àmbit d'aplicació. El que integra els béns de domini públic maritimoterrestre del litoral de Catalunya així com la zona d'influència del domini públic maritimoterrestre definida en el Projecte com una franja de 500 metres d'amplada, aplicada en projecció horitzontal

²⁶ El període d'informació pública s'inicià amb la publicació de l'edecte d'informació pública al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* de 16 de gener de 2017. Tota la documentació administrativa de l'Avantprojecte es pot consultar en l'enllaç següent: <<https://goo.gl/9jkqb9>> [darrera visualització, 11 de desembre de 2017].

²⁷ El text fou aprovat pel Govern de la Generalitat com a Projecte de llei el passat 17 d'octubre i remés al Parlament per la seva tramitació. Malgrat això, la dissolució anticipada del Parlament de Catalunya pocs dies després com a conseqüència de l'aplicació de l'article 155 de la Constitució impedié que s'arribés a registrar el Projecte. L'Acord del Govern es pot consultar en aquest enllaç: <<https://goo.gl/9b6wt6>> [darrera visualització, 10 de desembre de 2017].

²⁸ SANZ LARRUGA, Francisco-Javier, “Costas y litoral: biodiversidad marina, cambio climático y otras cuestiones”, en l'obra col·lectiva *Observatorio de políticas ambientales 2016*, Fernando LÓPEZ RAMON, (coord.). Madrid: Editorial CIEMAT, 2016, p. 526-550.

terra endins, des de l'atermenament del domini públic i no des de la ribera del mar com ho fa la LC. L'àmbit d'aplicació, a efectes pràctics, suposa ampliar la zona d'influència en què la delimitació del domini públic difereixi de la ribera del mar i en qualsevol cas dóna coherència a l'actual regulació dels plans directores urbanístics del sistema costaner (PDUSC)²⁹, que explícitament també disposa que el seu àmbit territorial és una franja de 500 metres d'amplada, aplicada en projecció horitzontal terra endins des de l'atermenament del domini públic maritimoterrestre, més els àmbits exteriors afectats pel mateix PDUSC —que en alguns casos arriben fins a dos quilòmetres terra endins³⁰.

Pel que fa a la franja esmentada, es preveu que mitjançant l'anomenat Pla d'Ordenació del Litoral, regulat en la mateixa norma, aquesta zona d'influència es pugui ampliar. El cert és, però, que en l'actualitat l'article 20 de la normativa dels PDUSC ja amplia la zona d'influència en determinar que, a l'efecte del que estableix l'article 30 de la LC, l'amplada de la zona d'influència abastarà, a més de la franja de 500 metres, la totalitat dels sectors de sòl costaner especial que sobrepassen la franja esmentada.

Sobre la mera referència als béns de domini públic maritimoterrestres, sense més concreció, ens remet necessàriament a la definició que en fa la LC³¹ i que agrupen no només els béns compresos a la ribera del mar, com les platges, sinó també el mar territorial i els recursos naturals de la zona econòmica i de la plataforma continental. S'ha de tenir present que si bé el Reial decret de traspàs de 2007 delimita la gestió i atorgament a les autoritzacions d'usos de temporada a les platges i al mar territorial —precisant que comprenien les zones de fondeig, aiguamolls flotants i usos anàlegs—; el Reial decret de traspàs de 2008 en traspasar la gestió de les concessions demaniales no delimita l'àmbit territorial i, en conseqüència, s'hi entenen compreses totes les concessions ubicades en domini públic maritimoterrestre. Una interpretació que és conforme al contingut de l'article 149.3 l'EAC, que lluny d'excloure de la competència autonòmica cap dels béns

²⁹ La normativa dels PDUSC fou publicada mitjançant l'“Edicte de 29 setembre de 2014, sobre una resolució referent al Pla Director Urbanístic del Sistema Costaner (PDUSC-1 i PDUSC-2)” al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 6722 (7 d'octubre de 2014).

³⁰ Un àmbit d'aplicació idèntic al que regula el Pla de Protecció del Corredor Litoral d'Andalusia aprovat pel Decret 141/2015, de 26 de maig, pel qual s'aprova el Pla de Protecció del Corredor Litoral d'Andalusia, i finalment anul·lat per un defecte formal en la seva tramitació, per la Sentència de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia de 7 de setembre de 2017 (STSJ AND 7921/2017), ja que el Govern andalús es trobava en funcions en el moment de la seva aprovació definitiva.

³¹ El Projecte de Llei no defineix els béns de domini públic de conformitat amb la doctrina del Tribunal Constitucional que prohibeix explícitament reproduir en la legislació autonòmica aspectes regulats en la legislació bàsica (STC 87/2012, de 18 d'abril, el Tribunal, en el FJ 5).

que conformen el domini públic maritimoterrestre, precisa justament que la Generalitat és competent per atorgar també les de concessions d'obres fixes a la mar.

El títol també conté una relació de finalitats, que conjuntament amb les directrius per als instruments d'ordenació i gestió del litoral, transposen a l'ordenament català els objectius i principis del Protocol relatiu a la gestió integrada de les zones costaneres de la Mediterrània.

2. Els instruments d'ordenació

El segon títol regula els instruments d'ordenació i gestió del litoral i distingeix dues figures d'escales territorials diferents: el Pla d'Ordenació del Litoral en l'àmbit tot el litoral català i els plans d'ús del litoral i les platges a escala local.

a) *El Pla d'Ordenació del Litoral*

Es configura com l'instrument bàsic d'ordenació i gestió integrada de l'àmbit terrestre i marí del litoral català i se li dóna naturalesa jurídica de pla director urbanístic singular, ja que no només ordena la terra sinó també el mar. Això el converteix en una figura mixta a l'estil dels *Schéma de cohérence territoriale* francesos, que tenen capacitat per ordenar l'àmbit terrestre però també el marí gràcies a un *Schéma de mise en valeur de la mer*³².

L'avantatge de configurar-lo com un pla director³³, i no com un pla territorial com s'havia plantejat inicialment en esborranys previs de l'Avantprojecte, és que es dota la figura de totes les potencialitats d'un instrument que no només es troba a la cúspide del planejament urbanístic —i, per tant, per jerarquia s'imposa a la resta— sinó que també té capacitat per classificar sòl. Unes potencialitats necessàries sobretot si el Pla d'Ordenació del Litoral vol intervenir de forma efectiva més enllà de l'atermenament, com es pretén, per exemple, amb relació a l'establiment de mesures normatives en relació amb els paisatges, façanes costaneres o camins de ronda per garantir-ne l'accessibilitat.

³² Sobre aquestes figures es pot llegir l'autor de l'article a *Régimen Jurídico del Litoral Catalán*, *op. cit.*

³³ En relació amb la figura dels plans directores i les seves potencialitats, es pot consultar l'obra de Joan M. TRAYTER JIMÉNEZ, *Derecho Urbanístico de Cataluña*, Atelier, Barcelona, 2016, p. 121-124 (6a edició) i Oriol NEL·LO i COLOM, a *Ordenar el territorio. La experiencia de Barcelona y Cataluña*, Tirant Humanidades, Colección Crónica, València, 2012, 256 p.

La seva vigència, com qualsevol instrument de planejament urbanístic, és indefinida, d'acord amb l'article 94 del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme, malgrat que, com que es tracta del Pla d'Ordenació del Litoral, la norma estableix la necessitat de revisar el document cada deu anys per adequar-se als canvis necessaris que es produeixen sobre la dinàmica litoral —que en les darreres dècades ha demostrat que, lluny de mantenir-se inalterable, evoluciona de forma ràpida.

En relació amb els continguts de la figura, s'enumera en primer terme la necessitat que el Pla elabori una diagnosi i caracterització de l'estat del litoral, i reproduïxi així en l'instrument la tasca ja feta en el Llibre verd de l'Estat de la zona costanera a Catalunya³⁴ i que ha d'esdevenir una clau essencial a l'hora de prendre decisions en aquest espai. D'altra banda, disposa l'obligació que en el Pla es localitzi o s'identifiqui informació rellevant com les infraestructures o instal·lacions existents, els principals accessos i zones d'aparcament, les platges on hi ha riscos o els trams de camins de ronda que són accessibles.

Però, més enllà d'aquests continguts de naturalesa més informativa, el Pla també conté prescripcions normatives, amb voluntat d'ordenar, començant per la classificació i categorització de trams de platges i la determinació dels límits de la seva capacitat de càrrega o la definició dels límits màxims de les ocupacions. Una previsió que supera amb escreix l'obligació de l'article 33.6 de la LC de diferenciar entre trams naturals i urbans i que hauria de permetre estructurar una classificació amb diverses categories que, no només s'adeqüin molt millor a la diversitat de les platges, sinó que permetin delimitar mitjançant el concepte *capacitat de càrrega*³⁵, la capacitat real d'aquest espai per encabir-hi activitats. Aquesta nova metodologia, doncs, defuig del model fixat pel Reglament general de la Llei de costes (RGC), aprovat mitjançant el Reial decret 876/2014, de 10 d'octubre, en què la classificació de platges entre naturals i urbanes únicament es té en compte als efectes de permetre més o menys ocupació amb guinguetes.

³⁴ El *Llibre verd de l'estat de la zona costanera a Catalunya* fou elaborat pel Laboratori d'Enginyeria Marítima de la Universitat Politècnica de Catalunya Barcelona al març de 2008 per encàrrec de la Generalitat de Catalunya i es pot consultar en l'enllaç següent: <<https://goo.gl/67Rtox>> [darrera consulta, 11 de desembre de 2017].

³⁵ Com afirma Aina SALOM PARETS, a “La capacidad de carga «conditio iuris» en la normativa territorial y turística”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Madrid, núm. 313, 2017, p. 39-63, es tracta d'un concepte determinant, i acceptat per diverses disciplines, a l'hora de conèixer la idoneïtat d'un territori per acollir una activitat urbanística.

També mitjançant el Pla es volen definir criteris territorialitzats per resoldre demandes d'autoritzacions, serveis de temporada o d'atorgament, renovació, pròrroga i extinció de concessions. La concreció d'aquests criteris ha d'aportar transparència³⁶ i seguretat jurídica sobre els criteris emprats per l'Administració i limitar al mateix temps la discrecionalitat administrativa que sovint ha acompanyat la resolució de molts d'aquests expedients. Al mateix temps, definir-los mitjançant un pla d'escala supramunicipal pel conjunt del territori català, permet dotar-los de més coherència.

Es tracta, sens dubte, d'un dels elements més rellevants de la nova planificació, ja que per primer cop a l'Estat espanyol —fora dels àmbits especialment protegits per la legislació d'espais naturals— s'articularen criteris públics que han d'evitar l'excessivament discrecionalitat administrativa existent fins ara.

Una mesura que, malgrat tot, arriba amb retard i resultarà condicionada pel fet que justament el 2018 comencen a expirar molts dels títols concessionals atorgats amb l'entrada en vigor de la LC fa trenta anys i que, d'acord amb la previsió de l'article 2 de la LPUSL, “poden” ser prorrogats, a instància del titular, fins a un màxim de 75 anys més.

Una pròrroga potestativa, que com recull el preàmbul de la LPUSL, no ha de ser indiscriminada i que no només es troba condicionada per l'informe de l'òrgan ambiental autonòmic en els casos instal·lacions i indústries afectades per la Llei 16/2002, d'1 de juliol, de prevenció i control integrats de la contaminació, com recull l'article 2.4 de la LPUSL, sinó també pel contingut dels articles del 172 al 178 del RGC. Uns articles que, malgrat que estableixen terminis màxims de les pròrroques —que oscil·len entre els 30 i els 75 anys en funció de la tipologia d'activitats— i criteris per la seva graduació, no preveuen res amb relació a la possibilitat de denegar la pròrroga esmentada.

Tot plegat situa l'Administració davant la tessitura d'haver de resoldre sobre la pròrroga de nombroses concessions que expiren la vigència, i afrontar la sol·licitud d'altres concessions o autoritzacions, sense cap altra previsió legal que les que regulen els articles 35.2 de la LC i 77 del RGC, que disposen que l'Administració no està obligada a atorgar els títols d'utilització del domini públic maritimoterrestre que se sol·licitin d'acord amb

³⁶ La transparència no s'ha de limitar a la concreció dels criteris, sinó sobretot també a tota la informació utilitzada per obtenir-los. Sobre la transparència en la tramitació d'instruments urbanístics es pot veure Irene ARAGUÀS GALCERÀ, *La transparencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria*. Barcelona, Atelier, 2016, 351 p.

les determinacions del pla o normes aprovades i poden ser denegades per raons d'interès públic degudament motivades.

Això ha obert, a la pràctica, un debat jurídic a l'entorn de les pròrrogues esmentades i la seva eventual pròrroga automàtica, que ha estat descartada per la doctrina, la jurisprudència constitucional, i fins i tot la jurisprudència del Tribunal Justícia de la Unió Europea (TJUE).

Així, Blanca LOZANO³⁷ descarta que la pròrroga s'apliqui *open legis* i amb caràcter general a totes les concessions, ja que no només la LC i el RGC disposen de terminis diferents, sinó que se'n remet l'atorgament a l'Administració. Així com Maria del Carmen NUÑEZ³⁸, que, malgrat que reconeix la possibilitat de prorrogar concessions contràries a la LC, afirma que les comunitats autònomes poden pronunciar-se en el procediment sobre totes les qüestions que afecten la competència autonòmica.

En la mateixa línia s'ha expressat el TC, en la STC 233/2015, de 5 de novembre, ja que recorda “que la prórroga es condición necesaria, pero no suficiente, para la continuación de la actividad” (FJ 10). En conseqüència, l'Estat en la seva facultat d'atorgar concessions no pot interferir en les competències de les comunitats autònomes. El que habilita les comunitats autònomes a denegar-les en l'exercici de les seves competències en ordenació del territori, urbanisme o medi ambient.

Finalment, com ha posat de manifest Blanca LOZANO, també s'oposa a la pròrroga automàtica de les concessions la doctrina del TJUE, que en la Sentència de 14 de juny de 2016 declara que la Directiva 2006/123/CE de serveis en el mercat interior també és aplicable a les concessions de domini públic per l'impuls d'activitat econòmiques —fet que obliga a respectar els principis de publicitat, imparcialitat, transparència i concurrència competitiva.

Tot plegat, doncs, justifica plenament la possibilitat que el Pla d'Ordenació del Litoral introdueixi criteris territorialitzats per abordar no només l'atorgament de nous títols, sinó també i de forma singular la renovació, pròrroga i extinció dels preexistents. De fet, és

³⁷ LOZANO CUTANDA, Blanca, “El TJUE declara contraria a la Directiva de Servicios la prórroga automática por ley de las concesiones para actividades económicas en la costa (STJUE de 14 de junio de 2016)”, *Análisis GA&P*, 2016. L'article es pot consultar en aquest enllaç: <<https://goo.gl/iDwvRu>> [darrera visualització, 3 de juny de 2018].

³⁸ NUÑEZ LOZANO, María del Carmen, “La prórroga de las concesiones sobre bienes de dominio público marítimo-terrestre otorgadas antes de la Ley 2/2013 y que albergan usos incompatibles”, *La nueva regulación de las costas*, coordinat per José Luís CARRO, Javier FERREIRA i Alba NOGUEIRA, INAP, 2014.

entre aquests darrers on encara podem trobar usos i aprofitaments impropis del domini públic i contraris al contingut de l'article 32 LC —perquè es tracta de concessions compensatòries que indemnitzaven drets de propietats anteriors a 1988. Amb relació a aquests drets, el Pla pot valorar-ne la pròrroga o extinció en funció de la ubicació i dels criteris que estimi oportuns.

Sobre les concessions preexistents, però, el Projecte estableix un límit, ja que preveu explícitament en el seu articulat que les concessions atorgades que siguin contraries al Pla poden continuar duent a terme la seva activitat i fins i tot dur a terme obres de reparació, millora, consolidació i modernització sempre que no comportin l'increment de la superfície ocupada o de la volumetria existent. Ara bé, amb relació a aquestes obres, s'impossibilita que puguin prorrogar-se. Una opció legislativa que a priori limita el marge d'actuació del futur Pla d'Ordenació del Litoral, ja que en cap cas es podrà plantejar el rescat de les concessions —que requeririen en qualsevol cas d'indemnització d'acord amb l'article 89 LC.

Pel que fa al canvi climàtic, el Pla preveu explícitament entre els continguts la incorporació de mesures d'adaptació de la costa als seus efectes. S'assegura així, per primer cop, l'efectivitat real de les mesures i recomanacions que conté l'Estratègia per a l'adaptació de la costa als efectes del canvi climàtic. Se'n garanteix l'executivitat immediata —en diverses escales— gràcies a la naturalesa jurídica del Pla com a pla director urbanístic que té capacitat d'imposar-se a tot l'escalat de planejament. Es tracta, sens dubte, d'un salt d'escala en les polítiques per fer front al canvi climàtic,³⁹ que assegura la coherència de tot el planejament i evita els llargs períodes de transposició que requereixen altres instruments.

Finalment, en relació amb els espais situats fora del domini públic, es disposa que el Pla ha d'articular mesures normatives o d'actuació per preservar, entre d'altres, els paisatges costaners amb la regulació de les façanes costaneres i la preservació de visuals i punts d'interès territorial.

³⁹ És cert que l'article 27 de la Llei 16/2017, de l'1 d'agost, del canvi climàtic ja disposa la necessitat d'adaptar els instruments de planejament als impactes del canvi climàtic i que l'article 2 de l'Avantprojecte de llei de territori —en què també he participat— condiona la utilització sostenible del territori a no comprometre el principi de resiliència. Ara, però, el Projecte de llei d'ordenació del litoral ho precisa a l'escala del planejament litoral amb obligacions concretes i executives. Els treballs de l'Avantprojecte de llei de territori es troben en aquest enllaç: <<https://goo.gl/CfzWCF>> [darrera consulta, 11 de desembre de 2017].

El Pla d'Ordenació del Litoral, pels seus continguts, constitueix l'autèntic pal de paller d'aquesta nova regulació. De fet, moltes de les previsions de la futura llei —com la classificació de platges o els criteris d'atorgament de títols d'ocupació del domini— es deleguen al seu contingut. Aquesta tècnica legislativa evita haver de regular de forma homogènia el conjunt del litoral català i permet adequar la normativa a la diversitat territorial —superant el model de la LC criticat històricament per excessivament uniformitzador. Al mateix temps, però, aquesta tècnica limita l'eficàcia automàtica de la llei una vegada entri en vigor, ja que com apunta Ferran PONS⁴⁰, el text haurà d'esperar necessàriament l'aprovació del Pla per desplegar molts dels seus efectes.

b) Els plans d'ús del litoral i les platges

Els plans d'ús del litoral i les platges són un instrument de desenvolupament de les previsions del Pla d'Ordenació del Litoral català a escala municipal, però a diferència dels primers, el seu àmbit territorial és essencialment el domini públic maritimoterrestre, malgrat que, en la regulació, també s'hi inclouen els terrenys de titularitat pública situats en la seva zona de servitud de protecció, per l'ordenació dels serveis de temporada i les activitats que només exigeixin, si s'escau, instal·lacions desmuntables o béns mobles.

Són els hereus dels plans d'usos de platges, però amb una diferència substancial: els seus efectes no es projecten únicament durant la temporada de platja sinó que tenen voluntat de regular el conjunt d'activitats que tenen lloc a platja durant tot l'any. De fet, es tracta d'un instrument que suma en el seu articulat l'ordenació de temporada però també les normes generals i les específiques per a trams de costes determinats, sobre protecció i utilització del domini públic maritimoterrestre previstes en l'inconstitucional article 34 de la LC —inconstitucionalitat derivada del fet que aquells plans els podia aprovar l'Estat i no les comunitats autònomes com correspondria.

El fet que els plans d'ús del litoral i les platges se centrin en el domini públic comporta que, a diferència del Pla d'Ordenació del Litoral, aquesta segona figura no tingui naturalesa de pla urbanístic i, en conseqüència, no projecti cap efecte amb relació als instruments urbanístics. Malgrat això, la seva naturalesa jurídica apunta a definir-la com

⁴⁰ Ferran PONS CÀNOVAS, “Els reptes i el potencial de la Llei catalana del litoral” a *La governança i la gestió integrada del litoral a Catalunya. Reptes tècnics i normatius*, Grup de Recerca Interfase, Departament de Geografia, Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra, 2016, p. 83-92.

una disposició de caràcter general, ja que, tant pel que fa al procediment d'aprovació — bifàsic amb aprovació inicial municipal i definitiva de la Generalitat, període d'informació pública i publicació en un diari oficial—, com pels seus efectes *erga omnes*, la seva voluntat és la d'esdevenir una norma, malgrat que a diferència dels reglaments la vigència no és indefinida sinó únicament per quatre anys prorrogables per a períodes de com a màxim quatre anys més.

El termini limitat de vigència dels plans d'ús coincideix amb el termini màxim de qualsevol autorització administrativa en l'àmbit del domini públic, fet que simplifica la gestió de títols i evita les disfuncions derivades de terminis diferents. S'ha de tenir en compte que els plans d'ús del litoral i les platges, com que contenen també les disposicions pròpies dels serveis de temporada, són documents amb un cert dinamisme, com demostra l'experiència dels plans d'usos tradicionals.

Pel que fa al contingut, s'hi inclouen els propis dels plans d'usos de temporada actuals, la regulació de la utilització de les platges i la seguretat humana en els llocs de bany — obligació municipal d'acord amb l'article 115.d de la LC— però també la determinació de les activitats susceptibles de ser autoritzades a la platja per l'Ajuntament mitjançant instal·lacions desmuntables. Això inclou festes de rellevància local, esdeveniments esportius, culturals o d'interès general amb repercussió turística. La nova ordenació comporta que el període de vigència dels plans d'ús superi l'estacionalitat dels mesos de temporada i s'estengui durant tot l'any. Es reconeix així una realitat existent en molts municipis costaners que duen a terme activitats en aquest espai durant els dotze mesos o de determinades ocupacions, per exemple les situades en passejos marítics, que poden desvincular-se en alguns casos de la temporada estival.

3. Règim d'intervenció administrativa

Un dels aspectes més innovadors de la futura norma és el fet que per primer cop els ajuntaments assumeixen protagonisme en la gestió del litoral més enllà d'explotar els serveis de temporada o el manteniment dels espais públics. En aquests sentit, el text — que assumeix com a pròpia la previsió de l'article 84.2.n de l'EAC en què s'afirma que els governs locals de Catalunya tenen, entre d'altres, competències pròpies en la regulació, la gestió i la vigilància de les activitats i els usos que es porten a terme a les

platges— els atorga competències que fins ara assumia la Generalitat en l'àmbit de la servitud de protecció i el domini públic maritimoterrestre.

Per garantir la simplificació del procediment administratiu, el Projecte de Llei preveu la possibilitat que les noves actuacions que es plantegin en relació amb les obres, activitats i instal·lacions implantades legalment en la zona de servitud de protecció i de trànsit del domini públic maritimoterrestre —que no comportin increment de la superfície ocupada o de la volumetria existent, ni un canvi de l'ús autoritzat— estiguin subjectes al règim de declaració responsable davant l'Ajuntament que correspongui en lloc de davant de la Generalitat. Això a efectes pràctics comportarà que l'Ajuntament en l'expedient urbanístic corresponent hagi de valorar també l'adequació del projecte des de la perspectiva de la legislació de costes i evitarà dilacions en la resolució del mateix expedient que ha de correspondre únicament a l'Administració municipal.

D'altra banda, i als efectes, en aquest cas, d'acostar la decisió al ciutadà d'acord amb el principi de subsidiarietat previst a l'article 84.3 de l'EAC, es dota de competències els ajuntaments per atorgar les autoritzacions previstes als plans d'ús del litoral i les platges que hagin estat aprovats definitivament per la Generalitat. La norma aposta en aquest punt per garantir que les activitats que ja s'han previst en els respectius plans d'ús del litoral i les platges, i en conseqüència ja han passat els corresponents controls de legalitat i oportunitat per part dels òrgans competents en matèria de litoral, puguin ser autoritzades directament pels ajuntaments sense necessitat de reiterar un nou tràmit davant de la Generalitat.

En sentit contrari, les activitats no previstes en els plans d'ús del litoral i les platges continuaran sent autoritzades per l'òrgan competent de la Generalitat en matèria d'ordenació del litoral.

Tot plegat crearà, doncs, dues vies d'autorització d'activitats. Les més recurrents, autoritzables directament pels ajuntaments, ja que estan previstes en el respectiu pla d'ús del litoral i les platges i les esporàdiques o excepcionals que no s'hagin previst en el pla local i continuaran sent autoritzables per la Generalitat.

Pel que fa a concessions, en canvi, les competències romandran exclusivament en l'esfera de la Generalitat però l'atorgament o la pròrroga estaran condicionats pels criteris del Pla d'Ordenació del Litoral, que hi podrà establir limitacions o directament prohibir l'atorgament —tal com s'ha exposat anteriorment.

4. Règim econòmic i financer

Amb relació al règim econòmic i financer, el Projecte de Llei regula l'obtenció de recursos per part de la Generalitat i els ajuntaments en funció de quina és l'administració autoritzant.

Així, pel que fa a la Generalitat, es desplega el cànon d'exploració d'activitats previst en el Reial decret de traspàs de competències de l'any 2008. La vinculació del nou cànon a l'exploració d'activitats ha limitat el marge de la Generalitat per estendre'l a qualsevol tipus d'ocupació del domini públic autoritzada per la mateixa Generalitat —a diferència de la gran flexibilitat dels gravàmens definits al traspàs andalús. Malgrat tot, a la Generalitat li ha permès gravar les noves concessions que suposin l'exploració d'una activitat amb un gravamen del 3% sobre el volum dels beneficis nets anuals —que se sumarà al cànon estatal de l'article 86 de la LC.

Talment com en el cànon estatal, l'Administració de l'Estat, la Generalitat, les entitats locals i les entitats de dret públic que en depenen, estan exemptes del pagament del nou cànon. I així mateix tampoc el paguen les entitats nauticoesportives per dur a terme les seves activitats de caràcter no lucratiu o les concessions portuàries.

Pel que fa a aquest nou cànon, destaca el fet que els ingressos que se'n deriven resten afectats a la millora, conservació, recuperació i restauració del domini públic maritimoterrestre del territori de Catalunya.

En l'àmbit municipal, el Projecte es limita a aclarir l'existència de tres tipus d'ingressos: preus públics per l'exploració directa de serveis de temporada, cànon de licitació per la gestió indirecta, o taxa per la prestació d'un servei públic o realització d'activitats administratives —tot plegat de conformitat amb el Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals.

5. Participació pública

Finalment, el Projecte de Llei també posa l'accent en aspectes de participació pública, tant pel que fa a la garantia d'informació pública de tota la informació relacionada amb concessions i autoritzacions com a la creació d'espais de participació i òrgans de decisió.

En relació amb els espais de participació, destaca la creació del Consell Rector del Pla d'Ordenació del Litoral i els consells rectors dels plans d'ús del litoral i les platges, òrgans col·legiats, sense personalitat jurídica, que vetllen per l'aplicació dels instruments de la Llei i exerceixen les funcions de participació, consulta, tutela de la gestió i avaluació del compliment d'objectius, vetllant pel respecte de la normativa reguladora.

Però resulta especialment innovadora la configuració de l'anomenada Comissió d'Ordenació del Litoral amb funcions de caràcter resolutiu, consultiu i informatiu, en què participen els departaments i els ens locals amb competències en ordenació del litoral, però també de persones amb reconegut prestigi professional, en matèria de costes, d'urbanisme i de medi ambient. Destaquen, entre les competències d'aquest òrgan, aprovar definitivament el plans d'ús del litoral i les platges, atorgar les concessions d'ocupació del domini públic maritimoterrestre i les seves modificacions substancials i pròrrogues. Element, aquest darrer, que limita encara més la discrecionalitat pel que fa a les concessions, que ara no només queden acotades pel que fa al planejament, sinó que també la seva resolució es deixa en mans d'una àmplia comissió.

V. CONCLUSIONS

L'estudi del marc competencial català i andalús, a partir dels seus estatuts de segona generació i els traspassos de competències fets, permet identificar un marc competencial pràcticament idèntic que permet a ambdues comunitats avançar cap a un nou model de gestió del litoral que incorpori per primer cop el domini públic maritimoterrestre i resolgui les mancances de l'ordenament estatal de costes.

En aquest context s'emmarca el Projecte de Llei d'ordenació del litoral aprovat pel Govern català que configura instruments de planejament d'escala territorial i local amb capacitat per intervenir en el conjunt del domini públic però també urbanísticament en els espais confrontants.

Les solucions apuntades per la futura llei, que té com a pal de paller el Pla d'Ordenació del Litoral, han de permetre una aproximació a la diversitat de la nostra costa amb solucions o estratègies diferenciades, que permetin definir criteris territorialitzats per la gestió dels títols d'ocupació, cosa que evitarà l'excessiva discrecionalitat administrativa existent fins ara. Una mesura, però, que arriba amb retard i resulta condicionada pel fet que justament el 2018 comencen a expirar molts dels títols concessionals atorgats amb

l'entrada en vigor de la LC fa trenta anys —que amb la LPUSL “han de poder” ser prorrogats, a instància del titular, fins a un màxim de 75 anys més.

Pel que fa al canvi climàtic, i en línia al que succeeix en altres ordenaments jurídics del nostre entorn, es preveu la incorporació de mesures d'adaptació de la costa als seus efectes. S'assegura així, per primer cop, l'efectivitat real de les mesures i recomanacions que conté l'Estratègia per a l'adaptació de la costa als efectes del canvi climàtic, garantint-ne l'executivitat immediata —en les diverses escales— gràcies a la naturalesa jurídica del Pla com a pla director urbanístic que té capacitat d'imposar-se a tot l'escalat de planejament.

Ara bé, l'actual redactat del Projecte de llei delega moltes de les previsions —com la classificació de platges o els criteris d'atorgament de títols d'ocupació del domini— al desplegament del futur Pla d'Ordenació del Litoral. Una tècnica que, per una banda, evita haver de regular de forma homogènia el conjunt del litoral català, però al mateix temps limita l'eficàcia de la Llei, que haurà d'esperar necessàriament l'aprovació del Pla per desplegar molts dels seus efectes.

En termes d'intervenció administrativa destaca el protagonisme més gran dels ajuntaments amb noves competències que fins ara assumia la Generalitat en l'àmbit de la servitud de protecció —que simplificarà la gestió de procediments— i en el domini públic maritimoterrestre —autoritzant directament les activitats previstes en els plans d'usos, d'acord amb principi de subsidiarietat previst a l'article 84.3 de l'EAC.

Més limitada és, però, l'ambició del Projecte en la regulació i la gestió del règim econòmic financer del domini públic maritimoterrestre, condicionada pel mateix EAC al que estableix la legislació bàsica estatal —LC i la Llei reguladora de les hisendes locals— i per la manca de concreció dels decrets de traspassos.

Finalment, pel que fa a participació i governança, destaca la configuració d'espais de participació dels actors que intervenen sobre el l'àmbit litoral—anomenats *consells rectors*—, així com la voluntat de la norma de traslladar les decisions d'especial rellevància per l'espai costaner —com l'aprovació de plans i l'atorgament de concessions— a la Comissió d'Ordenació del Litoral, en què participen administracions i experts.

Tot plegat converteix el Projecte de llei d'ordenació del litoral en un bon exemple de com desplegar el nou marc competencial català i andalús en ordenació del litoral. Una eina

necessària per desplegar nous instruments que ens permetin avançar en l'articulació de solucions jurídiques per fer front als reptes que tenim plantejats i que de ben segur posaran les bases d'un nou model d'ordenació del nostre litoral.

VI. BIBLIOGRAFIA

AGUIRRE i FONT, Josep M., *Régimen Jurídico del Litoral Catalán: especial referencia a la reforma de la Ley de Costas operada por la Ley 2/2013 y al nuevo Reglamento General de Costas aprobado por el Real Decreto 876/2014*, Atelier, Barcelona, 2014.

AGUIRRE i FONT, Josep M., “L'impacte de la reforma de la Llei de costes sobre el règim jurídic del litoral català: especial referència a la reducció de l'espai protegit i a les invasions competencials”, *Revista catalana de dret públic*, núm. 47, Barcelona, 2013.

ARAGUÀS GALCERÀ, Irene, *La transparencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria*, Atelier, Barcelona, 2016.

DIVERSOS AUTORS, “Una aproximación a los instrumentos para la adaptación del cambio climático en la costa andaluza”, *El litoral de Andalucía: norma y naturaleza*, coordinada per Joaquín RODRÍGUEZ y María Carmen NUÑEZ, Universitat de Huelva, 2015.

DIVERSOS AUTORS, *El nuevo derecho de las costas*, dirigit per Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, La Ley: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Barcelona, 2015.

DIVERSOS AUTORS, *La nueva regulación de las costas*, coordinat per José Luís CARRO, Javier FERREIRA i Alba NOGUEIRA, INAP, 2014.

GIFREU FONT, Judith, a “La protección y utilización del demanio marítimo-terrestre a propósito de la reciente jurisprudencia constitucional. Hacia una ordenación integrada y sostenible del litoral de Cataluña”, *Práctica Urbanística*, núm. 140, Editorial Wolters Kluwer, 2016.

LOZANO CUTANDA, Blanca, “El TJUE declara contraria a la Directiva de Servicios la prórroga automática por ley de las concesiones para actividades económicas en la costa (STJUE de 14 de junio de 2016)”, *Análisis GA&P*, 2016.

NEL·LO i COLOM, Oriol, amb relació a *Ordenar el territorio. La experiencia de Barcelona y Cataluña*, Tirant Humanidades, Colección Crónica, València, 2012.

NOGUERA DE LA MUELA, Belén, “La protecció del litoral a propòsit de la llei de protecció i ús sostenible del litoral de 2013 i el reglament de desenvolupament de 2014”, *El desenvolupament de l'autogovern en matèria de territori, paisatge, litoral i urbanisme*, coordinat per Joan M. TRAYTER i Carles G. ROCASALVA, IEA, Barcelona, 2017.

NOGUERA DE LA MUELA, Belén, “Reflexiones sobre algunos aspectos urbanísticos de la actual normativa de costas en el territorio litoral” en l'obra *El derecho de la Ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, dirigida per Judith GIFREU, Martín BASSOLS i Ángel MENÉNDEZ, INAP, 2016.

NUÑEZ LOZANO, María del Carmen, *Estudios jurídicos sobre el litoral*, Tirant Lo Blanch, València, 2016.

PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco a “Revisión constitucional del nuevo derecho de costas: cuestiones urbanísticas”, *Práctica Urbanística*, núm. 140, Editorial Wolkers Kluwer, 2016.

PONS CÀNOVAS, Ferran, a *El nuevo régimen jurídico de las costas*, Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2015.

PONS CÀNOVAS, Ferran, “Els reptes i el potencial de la Llei catalana del litoral” a *La governança i la gestió integrada del litoral a Catalunya. Reptes tècnics i normatius*, Grup de Recerca Interfase, Departament de Geografia, Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra, 2016.

RODRÍGUEZ, Joaquín i NUÑEZ, María Carmen (coord.), *El litoral de Andalucía: norma y naturaleza*, Universitat de Huelva, 2015.

RIDAO I MARTÍN, Joan, *Curs de dret públic de Catalunya*, Columna, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2012.

SALOM PARETS, Aina, a “La capacidad de carga «conditio iuris» en la normativa territorial y turística”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 313, Madrid, 2017.

SANZ LARRUGA, Francisco-Javier, “La reforma de la Ley de Costas o la puesta en valor económico del litoral”, *Observatorio de políticas ambientales 2014*, LÓPEZ RAMON, Fernando (coord.). Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2014.

SANZ LARRUGA, Francisco-Javier, “Costas y litoral: biodiversidad marina, cambio climático y otras cuestiones, en l'obra col·lectiva *Observatorio de políticas ambientales 2016*, LÓPEZ RAMON, Fernando (coord.), Editorial CIEMAT, Madrid, 2016.

SARDÀ, Rafael; PINTÓ, Josep, i VALLS, Josep Francesc (coord.), *Hacia un nuevo modelo integral de Gestión de Playas*, Documenta Universitaria, Girona, 2013.

SERRA MONTÉ, Agustí i MIRALLES SABADELL, Ferran, a “L’ordenació territorial i urbanística: cap a una nova llei?”, *Medi Ambient Tecnologia i Cultura*, núm. 51, 2014.

SERRA MONTÉ, Agustí i FOZ i DALMAU, Jordi, “L’Avantprojecte de llei sobre l’ordenació del litoral català” a *La governança i la gestió integrada del litoral a Catalunya. Reptes tècnics i normatius*, Grup de Recerca Interfase, Departament de Geografia, Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra, 2016.

TORNOS MAS, Joaquín, “La sentencia del Tribunal Constitucional español 31/2010 sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña”, *Istituzioni del Federalismo. Rivista di Studi Giuridici e Politici*, núm. 1/2011, 2011.

TRAYTER JIMÉNEZ, Joan M., *Derecho Urbanístico de Cataluña*, sisena edició, Atelier, Barcelona, 2016.