

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL AMBIENTAL

CLARA ESTEVE JORDÀ

Investigadora Predoctoral Contratada Martí i Franquès

Universitat Rovira i Virgili

SUMARIO: 1. De la ley catalana de ordenación del litoral: los ayuntamientos podrán otorgar autorizaciones de actividades que impliquen la ocupación del dominio público marítimo terrestre.

1. DE LA LEY CATALANA DE ORDENACIÓN DEL LITORAL: LOS AYUNTAMIENTOS PODRÁN AUTORIZAR USOS EN EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO TERRESTRE

En la sentencia 18/2022, de 8 de febrero, el Tribunal Constitucional resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra los artículos 20.1 b) y 30 d) de la reciente Ley del Parlamento de Cataluña 8/2020, de 30 de julio, de ordenación del litoral. Esta norma autonómica tiene como fin desarrollar la competencia exclusiva de la Administración de la Generalitat en materia de ordenación del litoral, de acuerdo con el art. 149.3.b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 (EAC)¹. La ley catalana articula un modelo de gestión integrada del espacio costero catalán, con la Generalitat como Administración de referencia y, sobretudo, dando un mayor protagonismo a los ayuntamientos. De esta forma se puede abordar la alta vulnerabilidad de la costa catalana, mediante un tratamiento individual de cada playa o tramo costero, que asegure sus funciones ambientales y establezca sus medidas de protección.

¹ Art. 149.3.b) EAC. Ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y urbanismo.

3. Corresponde a la Generalitat, en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso:

b) La gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición.

El recurso es de carácter competencial. Lo que se discute en la sentencia es la constitucionalidad de los preceptos legales autonómicos que atribuyen a los ayuntamientos la potestad de autorizar usos en el dominio público marítimo terrestre. En primer lugar, el precepto b) del artículo 20.1 de la ley catalana reconoce a los ayuntamientos — además de la gestión directa o indirecta para la explotación de los servicios de temporada de las playas — la competencia municipal para otorgar autorizaciones para el resto de actividades previstas por los planes de uso del litoral y de las playas de los respectivos ayuntamientos. Por ejemplo, para la celebración de eventos deportivos, culturales u otras ocupaciones mediante las correspondientes instalaciones. La misma competencia se reitera en el art. 30 d) de la ley autonómica, reconociendo tal potestad a dichas entidades locales. A modo de aclaración, los planes de uso del litoral y de las playas son un instrumento para ordenar, en el ámbito municipal, los servicios de temporada y determinadas actividades que se planifique situar a lo largo del año en el dominio público marítimo terrestre y en los terrenos de titularidad pública que este incluya en su zona de servidumbre de protección. Así queda definido en el capítulo III del título II de la ley catalana 18/2022.

Pues bien, el recurrente advierte, por un lado, la ausencia de competencia de la Generalitat para disponer de esas autorizaciones, dado que el art. 149.3 EAC solo le reconoce una mera competencia ejecutiva o de “gestión”. Al atribuir la dicha competencia de gestión de las autorizaciones demaniales a los ayuntamientos, la misma Generalitat se habría “desapoderado” de su competencia sobre la materia, con vulneración de las competencias del Estado. Además, según la parte recurrente, esto choca con la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Amparada en un título competencial del Estado, como es la protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), dicha ley estatal delimita en su art. 115 las competencias que pueden asumir los ayuntamientos en función de lo previsto por la legislación autonómica. Alega la parte actora, sin embargo, que el otorgamiento de títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre, que la Generalitat pretende otorgar a los ayuntamientos, es titularidad del Estado, de acuerdo con el art. 132.2 CE.

Respecto de la primera cuestión, no aprecia el Alto Tribunal una invasión de competencias estatales. Arguye el TC que la competencia estatal de protección del demanio concurre con las competencias autonómicas reconocidas estatutariamente, de modo que la primera no resulta vulnerada. El art. 149.3.b) EAC solo se limita a reconocer a la Generalitat una competencia ejecutiva, que en cualquier caso queda sometida al respeto del “régimen general del dominio público”. El Tribunal se sirve en varios casos de la famosa y polémica STC 31/2010, en la cual ya había tenido la ocasión de entrar en el fondo de este asunto (art. 149.3 EAC). En dicha sentencia, ya había expuesto que “dado que la Generalitat es competente en materia de ordenación litoral, la gestión de los títulos no menoscaba la competencia del Estado sobre la protección del litoral derivada del art. 132.2 CE” [FJ 92]. Aclara además que la competencia sobre ordenación del litoral se corresponde materialmente con la de ordenación del territorio, pues el litoral pertenece al territorio, cosa que se desprende incluso de la propia Ley de Costas estatal (SSTC 149/1991, 57/2015, 77/1984). Por lo que la ordenación territorial del demanio costero sería competencia autonómica.

De hecho, la propia Ley de Costas de 1988 recoge en el apartado primero del art. 117 que, para la tramitación de cualquier planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral, el órgano competente debe enviar el contenido del proyecto a la administración del Estado, para que esta emita informe de las sugerencias y observaciones que considere pertinentes. De forma que la ley básica reconoce tácitamente que dicha competencia no es exclusivamente estatal. También la misma ley advierte en su art. 110 b) que la gestión del dominio público marítimo terrestre reconocida al Estado de forma pre-estatutaria no servía como reserva absoluta y excluyente que prohibiera la atribución por ley autonómica de esta potestad a los ayuntamientos. Para más abundamiento, el artículo 149.3 EAC se encuentra encajada dentro de la rúbrica estatutaria de “ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y del urbanismo”, por lo que estaría todo dentro del mismo encuadramiento competencial.

El Tribunal Constitucional concluye, respecto de esta cuestión, que el término “gestión” no agota las facultades de Cataluña respecto de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre que tiene asumidas estatutariamente, siempre que respete la competencia estatal de protección del

demanio y el régimen general del dominio público [FJ 92 de la STC 31/2010]. Por tanto, atendiendo a una interpretación sistemática i teleológica del art. 149.3 EAC, la “gestión” inicial no se limita al otorgamiento ni es sinónima de “ejecución” tal y como entiende este último término la Constitución, es decir, este concepto no tiene el significado restrictivo y excluyente que el escrito de interposición asume.

Desestimada esta cuestión, el Tribunal Constitucional entra posteriormente a valorar si el art. 115 de la Ley de Costas puede impedir que la Ley catalana 8/2020 confiera a los ayuntamientos la competencia para otorgar las autorizaciones de uso del dominio público marítimo terrestre, al no estar prevista tal función en la enumeración de competencias municipales del citado art. 115². De nuevo, el garante de la Constitución cita su pronunciamiento en la STC 149/1991, de 4 de julio:

“Dado el contenido de los dos primeros párrafos, que se limitan a prever la posibilidad de que la legislación autonómica ofrezca a los correspondientes municipios la posibilidad de informar en (...) los (procesos) que se inicien para atender solicitudes de (...) concesión o autorización, cuya resolución corresponde en todo caso a la administración estatal, no se advierte cuál pueda ser la lesión que los mismos implican para las competencias de las respectivas comunidades autónomas.

Tampoco cabe estimar la impugnación dirigida contra los dos restantes apartados, cuyo contenido no desborda del ámbito competencial que les reservan los arts. 25 y 28 de la Ley de bases de régimen local (Ley 7/1985) (...). (...) como aquí precisa el enunciado eliminar de este artículo (art. 115.c), la explotación de los servicios de temporada en las playas que los ayuntamientos puedan eventualmente asumir directa o indirectamente, habrá de acomodarse en todo caso a lo dispuesto en la

² **Artículo 115 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.**

Las competencias municipales, en los términos previstos por la legislación que dicten las Comunidades Autónomas, podrán abarcar los siguientes extremos:

- a) Informar los deslindes del dominio público marítimo-terrestre.
- b) Informar las solicitudes de reservas, adscripciones, autorizaciones y concesiones para la ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre.
- c) Explotar, en su caso, los servicios de temporada que puedan establecerse en las playas por cualquiera de las formas de gestión directa o indirecta previstas en la legislación de Régimen Local.
- d) Mantener las playas y lugares públicos de baño en las debidas condiciones de limpieza, higiene y salubridad, así como vigilar la observancia de las normas e instrucciones dictadas por la Administración del Estado sobre salvamento y seguridad de las vidas humanas.

legislación autonómica, incluida, naturalmente, la de régimen local. (...). Entendido en estos términos, el precepto no es contrario a la Constitución”. [FJ 7c].

Por tanto, el Tribunal Constitucional entiende que el art. 115 de la Ley de Costas no puede impedir que la Ley catalana 8/2020 atribuya a los ayuntamientos la competencia para otorgar las autorizaciones de uso del dominio público marítimo terrestre. Y es que las recogidas en el art. 115 no pueden deducirse como las únicas competencias que en materia de ordenación del litoral pueden atribuir las comunidades autónomas a los ayuntamientos. Además, esta atribución de la legislación autonómica a los órganos municipales no menoscaba las competencias autonómicas ni estatales.

Asimismo, en el momento en que se reformó el Estatuto de Autonomía catalán, en 2006, la competencia para el otorgamiento de las autorizaciones para ocupación y uso del dominio público — que venía ejerciendo el Estado hasta aquel momento — quedó traspasada directamente a la Generalitat de Cataluña (a través del citado art. 149.3.b EAC), la cual ha venido ejerciendo “pacíficamente” hasta ahora [FJ 3c]. La fórmula jurídica utilizada por la legislación catalana es el denominado sistema de planes en cascada: un plan autonómico general y planes de desarrollo municipales. Estos últimos están, por supuesto, sujetos a la normativa estatal y autonómica, a la hora de regular las concretas actividades susceptibles de ser autorizadas en cada término municipal. Sistema que el Tribunal considera lógico, dado que se debe respetar la intervención previa del Estado y la comunidad autónoma a través de un informe inicial y, de igual forma, ni uno ni otra pierden su potestad de control posterior de la actividad municipal.

Por todo ello, el TC rechaza el recurso de inconstitucionalidad también respecto de este extremo, dado que el art. 115 de la Ley de Costas no impide a Cataluña, de acuerdo con su asunción de competencias en su Estatuto actual, atribuir a los ayuntamientos la competencia para otorgar autorizaciones de uso del dominio público marítimo terrestre. Eso sí, siempre “respetando el régimen general del dominio público” establecido por el Estado (art. 149.3 EAC), cosa que el Tribunal aprecia que los preceptos impugnados de la Ley 8/2020 del Litoral de Cataluña ya hacen.

De este modo, el Govern podrá elaborar y desplegar los instrumentos reglamentarios de la Ley 8/2020, y una vez aprobados estos, permitirán que los ayuntamientos tramiten sus planes de usos de las playas y puedan encargarse de autorizar las actividades previstas en sus municipios. En suma, esperamos que el tribunal de garantías, al avalar la delegación de esta competencia a los municipios catalanes, esté garantizando una mejor gestión ambiental del litoral catalán y los servicios de temporada de las playas. Pues, ¿qué institución mejor que los ayuntamientos puede gestionar las playas que los rodean? ¿Quién conoce mejor la realidad y las necesidades de cada franja del litoral catalán que sus ayuntamientos más cercanos? Confiemos en que tras ello no se escondan intereses que puedan resultar contraproducentes ambientalmente.