

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ065953

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia 18/2022, de 8 de febrero de 2022

Pleno

Rec. de inconstitucionalidad núm. 2721/2021

(BOE de 10 de marzo de 2022)

SUMARIO:

Costas. Constitucionalidad de la legislación autonómica que atribuye a los ayuntamientos la competencia para otorgar las autorizaciones de uso del dominio público marítimo terrestre.

El término «gestión» empleado en el art. 149.3 b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña no agota las facultades o funciones que puede ejercer la Comunidad Autónoma de Cataluña en relación con los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre expresamente asumida en el Estatuto, siempre que en ejercicio de esas facultades respete la competencia estatal «de protección del demanio» y el «régimen general del dominio público» que corresponde establecer al Estado u otras que igualmente correspondan al Estado y éste pueda ejercer legítimamente condicionando la ordenación del territorio de la comunidad autónoma.

Desde el Estatuto de 2006 la competencia estatal derivada del art. 149.1.23 CE debe entenderse limitada a establecer el régimen jurídico de la «utilización del dominio público» (título III de la Ley de costas, arts. 31 y ss.) y en concreto de las autorizaciones, que son las aquí afectadas (arts. 51 y ss. de la misma ley), sin incluir ya la competencia para su otorgamiento. La norma estatutaria se limita a reconocer a la Generalitat las funciones ejecutivas de su competencia cuyo ejercicio expresamente se somete al respeto del 'régimen general del dominio público', lo que implica su plena sujeción a las potestades estatales, pues dicho régimen corresponde establecerlo al Estado, titular del demanio, con libertad de configuración.

La Ley autonómica se ampara en la competencia general sobre ordenación del litoral y establece un sistema de planes ordenados en cascada (plan autonómico general y planes de desarrollo municipales) que atribuye a estos últimos, con sujeción a la normativa estatal y autonómica, la regulación de las concretas actividades susceptibles de ser autorizadas en cada término municipal sin necesidad de instalaciones permanentes.

Forma parte de la lógica del sistema que la ley atribuya a los ayuntamientos, y no a la administración autonómica, la verificación reglada del cumplimiento de lo dispuesto en el plan municipal, respetando la intervención previa del Estado y la comunidad autónoma con el trámite de informe y sin que ni uno ni otra pierdan su potestad de control posterior de la actividad municipal de acuerdo con el régimen general de los artículos 64 y siguientes de la Ley de bases de régimen local.

En suma, de acuerdo con el reparto de competencias resultante de la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña, el art. 115 de la Ley de costas de 1988 invocado en el recurso **no impide a esta comunidad autónoma atribuir a los ayuntamientos la competencia para otorgar las autorizaciones de uso del dominio público marítimo terrestre «respetando el régimen general del dominio público»** establecido por el Estado.

PRECEPTOS:

Constitución Española, arts. 132.2 y 149.1.7 y .23.

Ley 7/1985 (LRBRL), arts. 25, 28 y 64 y ss.

Ley 22/1988 (Ley de Costas), arts. 31 y ss., 51 y ss., 110 b), 115 y 117.

Ley Orgánica 6/2006 (reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña), arts. 84 y 149.3 b).

Ley Cataluña 8/2020 (de ordenación del litoral), arts. 7, 10.1, 13.3, 20.1 y 30.

PONENTE:*Don Ricardo Enríquez Sancho.*

ECLI:ES:TC:2022:18

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, presidente; los magistrados don Juan Antonio Xiol Ríos, don Santiago Martínez-Vares García, don Antonio Narváez Rodríguez, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón; la magistrada doña María

Luisa Balaguer Callejón; los magistrados don Ramón Sáez Valcárcel y don Enrique Arnaldo Alcubilla, y las magistradas doña Concepción Espejel Jorquera y doña Inmaculada Montalbán Huertas, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2721-2021, interpuesto por el presidente del Gobierno contra los artículos 20.1 b) y 30 d) de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2020, de 30 de julio, de ordenación del litoral. Han comparecido el Congreso de los Diputados y el Senado. Han formulado alegaciones el Gobierno y el Parlamento de Cataluña. Ha sido ponente el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro de este tribunal el 4 de mayo de 2021, el abogado del Estado, en representación del presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 20.1 b) y 30 d) de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2020, de 30 de julio, de ordenación del litoral.

El recurso es de carácter competencial: argumenta que los preceptos impugnados han desbordado la competencia puramente ejecutiva o de «gestión» que tiene la Comunidad Autónoma de Cataluña respecto de los «títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre», de acuerdo con el art. 149.3 b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) y los consiguientes reales decretos de traspasos de funciones y servicios de la administración del Estado a la Generalitat de Cataluña, núms. 1404/2007 y 1387/2008, que se limitaron igualmente a las funciones y servicios estatales relativos a la «gestión» de las autorizaciones y concesiones demaniales, habiendo «desapoderado» así a la administración de la propia Generalitat de su competencia sobre la materia atribuyéndola a los ayuntamientos, con vulneración de las competencias del Estado.

Según el recurso, se trata de un supuesto de inconstitucionalidad mediata, que proviene de la contradicción entre los preceptos impugnados y el art. 115 de la Ley de costas, que delimita las competencias que pueden asumir los ayuntamientos «en los términos previstos por la legislación que dicten las comunidades autónomas», entre las cuales no se incluye el otorgamiento de los títulos de ocupación del dominio público marítimo terrestre, otorgamiento que se encuentra reservado a la administración del Estado como titular del mismo y garante de su integridad, o a las comunidades autónomas con competencia transferida. Procede, por consiguiente, a justificar (a) que la norma estatal de contraste se ha dictado legítimamente al amparo de un título competencial del Estado y (b) que existe entre esa norma y los preceptos impugnados una contradicción efectiva e insalvable por vía interpretativa, como exige la doctrina constitucional.

a) En cuanto a la primera cuestión, comienza recordando la competencia del Estado sobre la protección del dominio público marítimo terrestre, con cita de las SSTC 149/1991, de 4 de julio, FJ 11; 28/2016, de 18 de febrero, FJ 6, y 57/2016, de 17 de marzo. De acuerdo con esta doctrina constitucional, aunque la titularidad del dominio no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial, la atribución del dominio público marítimo terrestre al Estado en el art. 132.2 CE entraña que a este corresponda determinar el régimen jurídico del demanio, condicionando o modulando así las competencias autonómicas sobre el mismo. Cita, a este respecto, la competencia estatal para aprobar la legislación básica sobre protección del medio ambiente conforme al art. 149.1.23 CE. Concluye por ello que el art. 115 de la Ley de costas está amparado en un título competencial del Estado. Como dice el dictamen del Consejo de Estado previo a la interposición del recurso de inconstitucionalidad: «la decisión del legislador estatal de no atribuir a los municipios la competencia para el otorgamiento de títulos de ocupación del dominio público marítimo terrestre obedece, a todas luces, a razones ligadas a la protección de su integridad. Se trata, en todo caso, de una decisión que solo el Estado puede adoptar, en su condición de titular –y no de simple gestor– del dominio público marítimo terrestre».

Cuestiona a continuación los amparos competenciales invocados en la ley recurrida. La ordenación del litoral [art. 149.3 a) EAC] es, conforme a la STC 31/2010, FJ 92, una competencia puramente «ejecutiva» y debe ejercerse en cualquier caso «respetando el régimen general del dominio público», según el mismo precepto estatutario establece. Y tampoco es aplicable la competencia de los gobiernos locales sobre «la regulación, la gestión y la vigilancia de las actividades y usos que se llevan a cabo en las playas, los ríos, los lagos y las montañas» reconocida en el art. 84 n) EAC, porque se refiere a la higiene, salubridad y seguridad de las actividades desarrolladas, y no a la ocupación del demanio, y supone desconocer además el «carácter bifronte» del régimen jurídico de la administración local conforme al cual no es la comunidad autónoma la llamada a atribuir competencias ejecutivas sobre esta materia a los entes locales.

b) Finalmente, aborda la contradicción efectiva e insalvable por vía interpretativa entre los preceptos recurridos y el precepto estatal de contraste. Partiendo de que el art. 115 de la Ley de costas no incluye entre las

competencias de los ayuntamientos el otorgamiento de títulos de ocupación del dominio público, le parece que esa separación de competencias entre la administración que autoriza y la administración que es normalmente la destinataria y se beneficia de la autorización es «esencial» e «imprescindible» para la protección del dominio público, a efectos de que la primera pueda controlar efectivamente a la segunda. Según información del Ministerio para la Transición Ecológica, de las 1980 autorizaciones de ocupación del dominio público marítimo terrestre distintas de los servicios de temporada que se han otorgado en Cataluña desde que la Generalitat tiene la competencia para su otorgamiento, en unas 900 el beneficiario es un ayuntamiento. De modo que de no establecerse esa separación, los ayuntamientos «serían competentes para atribuirse el título del que ellos mismos se beneficiarían».

Concluye por todo ello que el título de ocupación del dominio público marítimo terrestre debe ser otorgado por la Generalitat, y no por los ayuntamientos, de conformidad con el régimen jurídico establecido en la Ley de costas y el Estatuto de Autonomía de Cataluña y reales decretos de traspasos.

El recurso invoca expresamente los artículos 161.2 de la Constitución y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional interesando la suspensión de la vigencia de los artículos impugnados.

2. Por providencia de 18 de mayo de 2021, el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto y dar traslado de las actuaciones, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Parlamento de Cataluña, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes; tener por invocado por el presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso para las partes del proceso, y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros; y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

3. Por acuerdo de sus respectivas mesas, el Congreso de los Diputados y el Senado acordaron personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del artículo 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

4. Por escrito presentado el 16 de junio de 2021 la abogada de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, formuló alegaciones solicitando la desestimación del recurso interpuesto.

a) Comienza afirmando la cobertura competencial de los preceptos impugnados en las materias de ordenación del territorio y del litoral y urbanismo (art. 149 EAC) y medio ambiente (art. 144) y explicado el contenido y propósito de la Ley 8/2020: frente a una ordenación del litoral segmentada en distintos instrumentos urbanísticos, la ley opta por un planeamiento integrado y estratégico a cargo de la Generalitat pero dando participación al Estado como titular del dominio público y a los entes locales. Recuerda que según la doctrina constitucional, la indiscutible titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre no aísla a esa porción de territorio de su entorno ni es criterio delimitador de competencias (STC 149/1991, sobre la Ley de costas), de modo que no puede impedir a las comunidades autónomas ejercer su competencia sobre ordenación del territorio y del litoral, como subespecie de aquella.

No puede admitirse, por ello, la interpretación literal del art. 149.3 b) que hace el recurrente. La mención a la «gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre» en el citado precepto estatutario se explica por ser el sistema establecido en la Ley de costas, que la STC 149/1991 consideró simplemente una «posibilidad dentro de las opciones que el legislador puede seguir, no la consecuencia única y obligada del bloque de la constitucionalidad» [FJ 4 A)], pero no tiene el sentido de agotar la competencia general sobre ordenación del territorio y del litoral asumida con carácter general y además «exclusiv[o]» en el propio art. 149.3.

Apoya esta interpretación en el art. 84 EAC, que «garantiza a los municipios un núcleo de competencias propias que deben ser ejercidas por dichas entidades con plena autonomía, sujeta sólo a control de constitucionalidad y de legalidad», un precepto que la STC 31/2010 consideró vinculante para el legislador catalán (FJ 36) y que incluye «en todo caso» la competencia «propia» sobre «[l]a regulación, la gestión y la vigilancia de las actividades y los usos que se llevan a cabo en las playas, los ríos, los lagos y la montaña» [art. 84.2 n)].

b) En relación con el precepto de contraste citado en el recurso, art. 115 de la Ley de costas, de la interpretación efectuada en la STC 149/1991, FJ 7 C), deduce que las competencias en él enunciadas como de competencia de los municipios deben entenderse sin perjuicio de otras que puedan atribuirles las normas de las comunidades autónomas. En este sentido, justifica la atribución efectuada en los preceptos recurridos por la obligación de los ayuntamientos de asegurar el uso de este dominio público.

c) Finalmente, compara la Ley 8/2020 y la normativa estatal de aplicación, en particular el art. 66 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el reglamento general de costas, para concluir que la regulación catalana respeta y no se aparta de la normativa estatal en cuanto a las actividades que pueden ser autorizadas y elementos esenciales del procedimiento de autorización. De este modo, con la aprobación del plan de ordenación del litoral por la Generalitat debe entenderse otorgado al ayuntamiento el título de ocupación y uso del

dominio público. En otras palabras, la actividad autorizada debe estar prevista y definida en el plan aprobado por la Generalitat, y por tanto no puede afirmarse que se «desapodera» a esta de la competencia del art. 149.3 b), como sostiene el recurso. No existe, pues, contradicción con el art. 115 de la Ley de costas.

5. Tras solicitar una prórroga concedida por el tribunal, el letrado del Parlamento de Cataluña presentó sus alegaciones en representación de la cámara el día 22 de junio de 2021, solicitando la desestimación del recurso interpuesto.

El recurso se basa en una interpretación restrictiva o de *numerus clausus* del art. 115 de la Ley de costas que el letrado del Parlamento considera «contradictoria» e «ilógica». La Ley 8/2020 se ha dictado en ejercicio de una competencia propia y «exclusiva»: ordenación del litoral (art. 149.3 EAC), que incluye la regulación, tramitación y aprobación de los planes de ordenación [letra a)] y luego ciertas competencias de gestión o ejecutivas [letras b), c) y d)]. Amparada la ley en esa competencia de la letra a), como resulta de la única impugnación de los dos preceptos dichos por el presidente del Gobierno, los preceptos impugnados han de tener idéntica cobertura, pues regulan el contenido de los planes a que se refiere el citado subapartado a). Los reales decretos de traspasos, que cita el recurso, no pueden tampoco delimitar competencias. En definitiva, la construcción del precepto estatutario se basa en la idea de exclusividad de la competencia como regla general, y establecido el principio de competencia legislativa plena para regular los planes de ordenación del litoral y de las playas, se sigue de la misma capacidad la facultad del legislador catalán para asignar las funciones administrativas derivadas de la regulación los citados planes. La competencia de los ayuntamientos se deriva, además, del principio de autonomía local de los arts. 2, 7 y 25 de la Ley de bases de régimen local, del art. 84.2 n) EAC y de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña [arts. 9.1 y 66.3 d)]. Por otra parte, el supuesto enunciado tasado del art. 115 de la Ley de costas se flexibiliza al remitir a la legislación autonómica la tarea de reconocer las competencias municipales, que «podrán» abarcar los aspectos incluidos en el citado art. 115.

Por último, las actividades a que se refieren los arts. 20.1 d) y 30 d) impugnados son temporales y no requieren instalaciones permanentes, sin capacidad alguna para alterar o menoscabar el dominio público.

6. Presentadas alegaciones por las partes y próximo a vencer el plazo de cinco meses a que se refiere el artículo 161.2 de la Constitución, por ATC 83/2021, de 15 de septiembre, se levantó la suspensión de los preceptos impugnados.

7. Mediante providencia de 8 de febrero de 2022, se señaló ese mismo día para deliberación y votación de la presente sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del proceso.

El presidente del Gobierno interpone recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 20.1 b) y 30 d) de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2020, de 30 de julio, de ordenación del litoral, que atribuyen a los ayuntamientos competencia para otorgar «autorizaciones» para actividades previstas en los planes de uso del litoral y de las playas, en los siguientes términos:

«Artículo 20. Servicios de temporada y actividades previstos por los planes de uso del litoral y de las playas.
1. Corresponde a los ayuntamientos, de acuerdo con los respectivos planes de uso del litoral y de las playas:

[...]

b) El otorgamiento de las autorizaciones para el resto de actividades previstas por el plan de uso del litoral y de las playas».

«Artículo 30. Competencias de los ayuntamientos.
Corresponde a los ayuntamientos, en los términos establecidos por la presente ley:

[...]

d) El otorgamiento de las autorizaciones para actividades previstas por los planes de uso del litoral y de las playas».

El recurso de inconstitucionalidad se basa en dos argumentos. En primer lugar, en la ausencia de competencia de la Generalitat para disponer de esas autorizaciones al ser su competencia simplemente ejecutiva o

de «gestión», conforme al artículo 149.3 b) EAC, por lo que los artículos impugnados habrían «desapoderado» a la administración autonómica de una competencia que tiene estatutariamente reservada. Y en segundo lugar, en la «inconstitucionalidad mediata» de los preceptos recurridos por vulnerar el artículo 115 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, de carácter básico de acuerdo con el art. 149.1.23 CE (medio ambiente), al no reconocer este precepto entre las «competencias municipales» que enumera el otorgamiento de autorizaciones que le atribuyen los artículos recurridos; sí, en cambio, «explotar [...] los servicios de temporada que puedan establecerse en las playas», art. 115 c), que la ley catalana menciona en otros subapartados de los preceptos impugnados que no han sido objeto de recurso: arts. 20.1 a) y 30 c).

El Gobierno y el Parlamento de Cataluña sostienen que la Ley 8/2020 está amparada en la competencia general y «exclusiva» sobre «ordenación del litoral» del art. 149.3 EAC, y en concreto en la de «establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes» de su letra a), y no en la letra b) invocada en el recurso. Niegan, además, que el art. 115 de la Ley de costas tenga el efecto obstativo que defiende el recurrente.

2. Competencia de la Generalitat sobre la «gestión» de las autorizaciones de dominio público marítimo terrestre: artículo 149.3 b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

a) De acuerdo con el art. 149.3 b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña «[c]orresponde a la Generalitat, en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso [...] [l]a 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».

Examinando este concreto precepto, dijimos en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 92, lo siguiente:

«Aunque sin invocar un título competencial concreto, los Diputados recurrentes impugnan el art. 149.3 b) EAC por considerar su contenido contrario a competencias estatales reconocidas en la doctrina constitucional y, significativamente, en nuestra STC 149/1991, de 4 de julio. El art. 149.3 b) EAC atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva de ordenación del litoral que comprende '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 precepto impugnado asigna, por tanto, una serie de competencias ejecutivas a la Generalitat que se proyectan sobre el dominio público marítimo terrestre, de titularidad estatal (art. 132.2 CE). Dado que la Generalitat ostenta competencias de ordenación del litoral y otras específicas (sobre puertos de competencia autonómica, instalaciones de ocio, marisqueo y acuicultura, entre otras), la competencia estatal de protección del demanio concurre con las señaladas competencias autonómicas, de modo que —a un lado ahora 'las concesiones de obras fijas en el mar', que examinaremos a continuación—, aquella no resulta vulnerada. La norma estatutaria impugnada se limita a reconocer a la Generalitat las señaladas funciones ejecutivas de su competencia cuyo ejercicio expresamente se somete al respeto del 'régimen general del dominio público', lo que implica su plena sujeción a las potestades estatales, pues dicho régimen corresponde establecerlo al Estado, titular del demanio, con libertad de configuración».

b) Según se desprende del tenor literal del art. 149.3 y de la sentencia transcrita, esta competencia sobre la «gestión» de los títulos de ocupación del dominio público marítimo terrestre se integra en la competencia más amplia de ordenación del litoral. De acuerdo con el precepto estatutario, esta comprende «en todo caso» aquella (pero no solo), y como apostilla la STC 31/2010, FJ 92, «dado que» la Generalitat es competente en materia de ordenación del litoral, la gestión de los títulos no menoscaba la competencia del Estado sobre la protección del litoral derivada del art. 132.2 CE.

c) La competencia sobre ordenación del litoral se corresponde materialmente con la competencia sobre ordenación del territorio, aunque proyectada sobre la específica franja de terreno que es el litoral. Así lo entendimos ya en la STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 1 A), sobre la Ley de costas: «[h]ay que entender, por tanto, como conclusión, que todas las comunidades costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también para la del litoral, como sin duda han entendido también los autores de la Ley de costas, en cuyo art. 117 se hace una referencia genérica a todo planeamiento territorial y urbanístico 'que ordene el litoral', concepto este último, por lo demás, cuya precisión no está exenta de considerables dificultades, que aquí podemos obviar, ya que, a los efectos de esta ley, incluye al menos la ribera del mar y sus zonas de protección e influencia». Conclusión corroborada en la STC 57/2015, de 18 de marzo, con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta senadores contra la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral, en los siguientes términos: «la competencia sobre ordenación territorial 'tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial' (STC 77/1984, de 3 de julio, FJ 2), definición objetiva que podemos extender a la competencia autonómica sobre ordenación del litoral»

(FJ 6). Y posteriormente en la 57/2016, de 17 de marzo, sobre la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de costas: «[n]inguna duda cabe sobre la pertenencia del litoral al territorio [STC 141/1991, de 4 de julio, FJ 1 a)], de modo que es competencia autonómica la ordenación territorial del demanio costero. Esta atribución [...] tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial» (FJ 2).

Una identidad material que se deriva igualmente de su tratamiento conjunto en el mismo precepto estatutario, art. 149, rubricado «ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y del urbanismo», y en el art. 117 de la Ley de costas, citado en la STC 149/1991, FJ 1 A), que dice en su apartado primero: «[e]n la tramitación de todo planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral, el órgano competente, para su aprobación inicial, deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto correspondiente a la administración del Estado para que esta emita, en el plazo de un mes, informe comprensivo de las sugerencias y observaciones que estime convenientes».

d) De este encuadramiento estatutario y de la doctrina constitucional citada se desprende entonces que el término «gestión» empleado en el art. 149.3 b) no agota las facultades o funciones que puede ejercer la Comunidad Autónoma de Cataluña en relación con los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre expresamente asumida en el Estatuto, siempre que en ejercicio de esas facultades respete la competencia estatal «de protección del demanio» y el «régimen general del dominio público» que corresponde establecer al Estado (art. 149.3 EAC y STC 31/2010, FJ 92) u otras que igualmente correspondan al Estado y éste pueda ejercer legítimamente condicionando la ordenación del territorio de la comunidad autónoma [SSTC 149/1991, FJ 1 B), y 31/2010, FJ 59].

Una interpretación sistemática y teleológica de este art. 149.3 b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña, «en relación con el contexto» y «atendiendo fundamentalmente» a su «espíritu y finalidad», como preceptúa el artículo 3.1 del Código civil, impide otorgar al término «gestión» el significado restrictivo y excluyente que asume el escrito de interposición. De acuerdo con la función de los estatutos de autonomía en nuestro ordenamiento, que es atribuir a la comunidad autónoma sus competencias propias dentro del marco establecido en la Constitución [art. 147.2 d) CE], el art. 149.3 b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 debe entenderse como una norma por la que la comunidad autónoma asume expresamente, frente al Estado, la competencia sobre los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre que hasta entonces ejercía este último, de acuerdo con el art. 110 b) de la Ley de costas de 1988, que dice: «[c]orresponde a la administración del Estado, en los términos establecidos en la presente Ley [...] [l]a gestión del dominio público marítimo-terrestre, incluyendo el otorgamiento de [...] concesiones y autorizaciones para su ocupación y aprovechamiento», y no como una reserva absoluta y excluyente que prohíba la atribución por ley autonómica de esa potestad a los ayuntamientos, como entiende el recurso. No puede equipararse la mención a la «gestión» de las autorizaciones de dominio público marítimo terrestre del art. 149.3 b) EAC con el empleo de los términos «gestión» o «ejecución» en la Constitución misma para excluir la asunción y ejercicio de facultades normativas por las comunidades autónomas (por ejemplo, la «ejecución» de la «legislación laboral» estatal, art. 149.1.7 CE). El propio tenor literal del art. 149.3 b) abona esta conclusión, ya que dentro de la «gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre» incluye «especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar», sucesivas salvedades («especialmente el otorgamiento», «en todo caso las concesiones de obras fijas en el mar») que evidencian que la «gestión» inicial no se limita al otorgamiento.

3. Competencias de los ayuntamientos: artículo 115 de la Ley de costas.

a) Sentado lo anterior, debe ahora examinarse si, no siendo obstáculo para ello el término «gestión» del art. 149.3 b) EAC, puede no obstante el art. 115 de la Ley de costas impedir que la Ley 8/2020 atribuya a los ayuntamientos la competencia para otorgar las autorizaciones de uso del dominio público marítimo terrestre, al no estar prevista esta función en la enumeración de competencias municipales del citado art. 115, que dice así:

«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».

En opinión del recurrente, presupuesto el carácter básico de este precepto de acuerdo con el art. 149.1.23 CE, la ausencia de mención en el mismo a la competencia sobre el otorgamiento de autorizaciones, salvo las de servicios de temporada de la letra c), impide a la ley autonómica atribuírsela a los ayuntamientos. Los letrados autonómicos, por su parte, niegan este efecto obstativo y consideran que los artículos impugnados representan un legítimo ejercicio de la competencia general sobre ordenación del territorio y del litoral del art. 149.3 EAC, invocando además a su favor el art. 84 del mismo cuerpo legal, «Competencias locales», que dice:

«1. El presente Estatuto garantiza a los municipios un núcleo de competencias propias que deben ser ejercidas por dichas entidades con plena autonomía, sujeta sólo a control de constitucionalidad y de legalidad.

2. Los gobiernos locales de Cataluña tienen en todo caso competencias propias sobre las siguientes materias en los términos que determinen las leyes: a) La ordenación y la gestión del territorio [...] n) La regulación, la gestión y la vigilancia de las actividades y los usos que se llevan a cabo en las playas».

Un precepto cuya validez y efecto vinculante para el legislador autonómico reconocimos en la STC 31/2010, FJ 36.

b) Sobre este art. 115 nos pronunciamos en la STC 149/1991, de 4 de julio, al resolver los recursos de inconstitucionalidad acumulados interpuestos por varios gobiernos autonómicos, un parlamento autonómico y más de cincuenta diputados contra la Ley de costas, en el FJ 7 C):

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

Dado el contenido de los dos primeros párrafos, que se limitan a prever la posibilidad de que la legislación autonómica ofrezca a los correspondientes municipios la posibilidad de informar en los expedientes de deslinde o en los que se inician para atender solicitudes de reserva, adscripción, concesión o autorización, cuya resolución corresponde en todo caso a la administración estatal, no se advierte cuál pueda ser la lesión que los mismos 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) sobre cuya adecuación constitucional ya nos pronunciamos en STC 214/1989 (fundamento jurídico 12). El primero de ellos (c) es, por lo demás, simple proyección de la previsión contenida en el art. 53 que ya antes [fundamento jurídico 4 E) b)] hemos considerado compatible con el bloque de la constitucionalidad. Como allí dijimos y como aquí precisa el enunciado eliminar de este artículo, la explotación de los servicios de temporada en las playas que los ayuntamientos puedan eventualmente asumir directa o indirectamente, habrá de acomodarse en todo caso a lo dispuesto en la legislación autonómica, incluida, naturalmente, la de régimen local. Por último, y en lo que toca al párrafo d) hay que reiterar que la previsión de esta competencia municipal, que ya figuraba en la Ley de costas de 1969 (art. 17) y en disposiciones anteriores, no colide en modo alguno con la competencia autonómica en materia de protección civil, como ya hemos indicado al analizar la impugnación dirigida contra el párrafo i) del art. 110, y menos aún con la competencia de salvamento marítimo, cuyo ámbito propio está actualmente delimitado por la Ley 60/1962. Entendido en estos términos, el precepto no es contrario a la Constitución».

Enmarcada en su contexto, la jurisprudencia vinculante para todos los poderes públicos (art. 38.1 LOTC) que emana de esta sentencia y fundamento es que la posibilidad prevista en el art. 115 de que la legislación autonómica atribuya a los ayuntamientos competencia sobre las materias aludidas en el precepto no menoscaba las competencias de las propias comunidades autónomas ni las del Estado, en cuya defensa se litigaba. Nada más. Como en el caso del art. 149.3 EAC y STC 31/2010, FJ 92, examinado en el fundamento jurídico anterior, no cabe deducir de ello que estas sean las únicas competencias que en materia de ordenación del litoral las comunidades autónomas puedan atribuir a los ayuntamientos.

c) La interpretación del art. 115 de la Ley de costas de 1988, que forma parte del régimen de autorizaciones y concesiones de uso y explotación del dominio público marítimo-terrestre, debe cohererarse con la reforma del Estatuto de Autonomía de 2006. El art. 110 b) de la Ley de costas, formalmente no derogado, atribuye a la administración del Estado el otorgamiento de las autorizaciones para ocupación y uso del dominio público, pero por efecto del art. 149.3 b) EAC esa competencia pasó directamente a la Generalitat de Cataluña como competencia propia que ha venido ejerciendo además pacíficamente desde aquella fecha, según se desprende de las actuaciones.

Así pues, desde el Estatuto de 2006 la competencia estatal derivada del art. 149.1.23 CE debe entenderse limitada a establecer el régimen jurídico de la «utilización del dominio público» (título III de la Ley de costas, arts. 31 y ss.) y en concreto de las autorizaciones, que son las aquí afectadas (arts. 51 y ss. de la misma ley), sin incluir ya la competencia para su otorgamiento. Como advertimos en la STC 31/2010, FJ 92, antes reproducido: «[I]a norma estatutaria impugnada [el art. 149.3 b)] se limita a reconocer a la Generalitat las señaladas funciones ejecutivas de su competencia cuyo ejercicio expresamente se somete al respeto del 'régimen general del dominio público', lo que

implica su plena sujeción a las potestades estatales, *pues dicho régimen corresponde establecerlo al Estado, titular del demanio, con libertad de configuración*» (énfasis añadido).

El abogado del Estado no ha alegado que el régimen de las autorizaciones conforme a la Ley catalana 8/2020 sea diferente al establecido en la ley estatal. De hecho, como ya constatamos al levantar de la suspensión de los preceptos impugnados en el ATC 83/2021, de 15 de septiembre, FJ 4, la Ley catalana impone que el plan de protección y ordenación del litoral de ámbito autonómico «respet[e] el régimen general del dominio público marítimo-terrestre» (art. 7) y que los planes municipales de uso del litoral y de las playas dictados «en desarrollo» del anterior solo puedan regular la autorización de actividades que «solo exijan, en su caso, instalaciones desmontables o bienes muebles» (art. 10.1), previsión idéntica a la del art. 51.1 de la Ley de costas. Además, conforme al art. 117 de esta última ley, antes transcrito, esos planes de uso del litoral y de las playas de ámbito municipal o supramunicipal deben someterse a informe de la administración del Estado por plazo de un mes (en idéntico sentido, el art. 13.3 de la Ley catalana requiere informe de «los organismos afectados por razón de sus competencias sectoriales» por el mismo plazo). Técnica colaborativa que es coherente con nuestra doctrina sobre la concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico [por todas, STC 149/1991, FJ 7 D], sobre el propio art. 117 de la Ley de costas].

La Ley autonómica se ampara en la competencia general sobre ordenación del litoral, que no ha cuestionado el recurrente, y establece un sistema de planes ordenados en cascada (plan autonómico general y planes de desarrollo municipales) que atribuye a estos últimos, con sujeción a la normativa estatal y autonómica, la regulación de las concretas actividades susceptibles de ser autorizadas en cada término municipal sin necesidad de instalaciones permanentes. Forma parte de la lógica del sistema que la ley atribuya a los ayuntamientos, y no a la administración autonómica, la verificación reglada del cumplimiento de lo dispuesto en el plan municipal, respetando la intervención previa del Estado y la comunidad autónoma con el trámite de informe ya citado y sin que ni uno ni otra pierdan su potestad de control posterior de la actividad municipal de acuerdo con el régimen general de los artículos 64 y siguientes de la Ley de bases de régimen local.

En suma, de acuerdo con el reparto de competencias resultante de la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña, el art. 115 de la Ley de costas de 1988 invocado en el recurso no impide a esta comunidad autónoma atribuir a los ayuntamientos la competencia para otorgar las autorizaciones de uso del dominio público marítimo terrestre «respetando el régimen general del dominio público» establecido por el Estado (art. 149.3 EAC), como han hecho los preceptos impugnados.

Procede, en lógica consecuencia, desestimar el recurso interpuesto.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a ocho de febrero de dos mil veintidós. Pedro José González-Trevijano Sánchez. Juan Antonio Xiol Ríos. Santiago Martínez-Vares García. Antonio Narváez Rodríguez. Ricardo Enríquez Sancho. Cándido Conde-Pumpido Tourón. María Luisa Balaguer Callejón. Ramón Sáez Valcárcel. Enrique Arnaldo Alcubilla. Concepción Espejel Jorquera. Inmaculada Montalbán Huertas. Firmado y rubricado.