

nota informativa

Barcelona, 30 de junio de 2021

La Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral (LPOL) tras el Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado de 04/05/2021 (DOGC núm. 8418, de 26.5.2021).

1. Aproximaciones críticas a la actuación de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado

El Estatuto de Autonomía de Cataluña vigente (EAC) regula en su artículo 185 la Comisión Bilateral Generalitat-Estado que, entre otras funciones, le corresponde deliberar, proponer y adoptar acuerdos en relación a los conflictos competenciales entre ambas partes.

La Comisión Bilateral constituye un mecanismo de relación interinstitucional, que no de cooperación como se han pretendido explicar por razón de los antecedentes del artículo 153 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, que se instrumenta para intentar solventar discrepancias entre la Administración General del Estado y la de las Comunidades Autónomas y evitar la carga de recursos de inconstitucionalidad al ampliar el plazo de interposición para posibilitar entretanto un acuerdo entre ellas.

Esta figura no tiene en nuestro sistema jurídico un fácil encaje. No es lo mismo concluir un acuerdo entre Administraciones, que puede tener una traducción de orden reglamentario o acto de Gobierno bastante inmediato e incluso recurrible en vía contencioso administrativa, que condicionar la potestad legislativa de las Cortes o del Parlamento autonómico, que puede aceptar la proposición o proyecto de ley a tramitar al efecto, pero también oponerse o alterar los términos a cumplimentar. Y eso, al margen de su repercusión sobre la norma afectada, que sigue vigente mientras no es modificada o suprimida según sea el alcance del acuerdo establecido.

La cuestión es si los acuerdos de la Comisión Bilateral obligan o no al poder legislativo y si este mecanismo de reducción de recursos, que no de resolución de fondo de conflictos competenciales, justifica su existencia e intervención, en especial en el actual momento de



limitación, que no de desarrollo del sistema autonómico complejo por su diversidad y en crisis absoluta con motivo del proceso de independencia de Catalunya en curso.

2. Apuntes sobre la Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral

El artículo 149.3 del EAC dispone que la Generalidad de Cataluña, respetando el régimen jurídico del dominio público, tiene competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral, el otorgamiento de autorizaciones y concesiones, la regulación y gestión del régimen económico financiero del dominio público marítimo terrestre en los términos de la legislación general y la realización de las obras y actuaciones en el litoral que no sean de interés general.

La LPOL pretende dar respuesta a la necesidad **de articular la ordenación del litoral y la gestión integrada del espacio costero** comprendido por los bienes de dominio público y ecosistemas marítimo terrestres y la zona de influencia del dominio público marítimo terrestre **en una franja mínima de 1.000 metros** desde su deslinde, a instrumentar a través del **Plan de protección y ordenación del litoral (PPOL)**, que tiene la naturaleza jurídica de los planes directores urbanísticos a elaborar en el plazo de dos años, y los **Planes de uso del litoral y de las playas (PULP)** que lo desarrollan de ámbito municipal o supramunicipal.

El PPOL debe contener la clasificación y categorización de los tramos de playas, sus límites máximos de ocupación, la localización de los principales accesos al mar y zonas de aparcamiento, las medidas de adaptación de la costa a los efectos del cambio climático, la identificación de los caminos de ronda, los criterios territorializados de las autorizaciones y de los servicios de temporada en las playas, y de las concesiones y gradación de sus plazos y prórrogas, y el régimen transitorio de las autorizaciones y concesiones otorgadas antes de la entrada en vigor del PPOL, e impedir o limitar sus prórrogas.

La finalidad del PULP es la ordenación de los terrenos de dominio público, la ocupación de los servicios de temporada de las playas, los servicios mínimos de vigilancia y salvamento, las actividades susceptibles de ser autorizadas con instalaciones desmontables y fijar los plazos de las autorizaciones, que no pueden exceder los 4 años.

A diferencia del PPOL de vigencia indefinida, los PULP tienen una duración de cinco años, prorrogables por un plazo máximo de cinco años que, de acordarse, supone la prórroga de las autorizaciones de explotación de los servicios de temporada por un nuevo plazo de 5 años, contradictorio con el de cuatro años antes mencionado.

La LOPL también **regula la intervención administrativa en las zonas de servidumbre de costas, tránsito, protección y acceso al mar** previstas o no al PPOL, distinguiendo las autorizaciones de usos, obras e instalaciones la vigencia de las que no puede exceder de dos años, de las concesiones de ocupación del dominio público marítimo terrestre con obras o instalaciones no desmontables para las que se valorará su integración paisajística y las condiciones de accesibilidad.



Quedan excluidas de la LOPL las autorizaciones y concesiones reguladas por la normativa de pesca y acción marítimas.

A destacar por su singularidad la Disposición Adicional Octava, que contiene una **declaración de principios sobre el fomento de la náutica deportiva y popular** (entendida ésta, como la que se lleva a cabo en embarcaciones que no superan los 8 metros de eslora) en la ordenación del litoral, y otra más ambigua como es el "procurar el mantenimiento de las instalaciones náutico existentes" que pone en cuestión algunas actuaciones de desmantelamiento reciente de diferentes complejos náutico-deportivos en el litoral catalán que el POPL debería poder recuperar.

3. El Acuerdo de 04/05/2021 de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado sobre la LOPL:

La LPOL ha sido objeto de discrepancias competenciales finalizadas mediante el Acuerdo parcial de la Subcomisión indicado.

Este Acuerdo dispone en primer lugar que la interpretación de la LOPL debe enmarcarse dentro de las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de ordenación del territorio, del paisaje, del litoral y del urbanismo, sin incidir en la competencia estatal para regular el régimen jurídico del dominio público marítimo terrestre que no debería haberse extendido fuera de él como erróneamente se ha hecho a través de la Ley 22/1988, de 24 de julio, de costas, mediante el establecimiento de las servidumbres legales de tránsito, de protección, de acceso al mar y de influencia con la finalidad de limitar el ejercicio de las indicadas competencias exclusivas de la Generalitat.

En este sentido, las previsiones del PPOPL no puede excluir, ni contradecir la competencia estatal para elaborar y aprobar los planes de ordenación del espacio marítimo regulados en el RD 363/2017, de 8 de abril, que sin embargo tienen una finalidad diferenciada a la luz de su ámbito de aplicación según el artículo 2.2 de esta disposición.

Asimismo, el Acuerdo conlleva:

a) sustituir, adicionar o suprimir el redactado de los siguientes artículos, por lo que habrá que promover la correspondiente modificación legislativa:

- artículo 11, letras a) y b): modificar la regulación de los servicios de temporada de las playas y la utilización de las playas y los servicios de vigilancia y salvamento;
- artículo 13.7: modificar el otorgamiento al Ayuntamiento de la autorización para la explotación de servicios de temporada de las playas;
- artículo 15.2: suprimir la incidencia de la prórroga de los PULP en las autorizaciones de los servicios de temporada de las playas;



- artículo 18: incorporar el informe del Estado sobre los títulos urbanísticos que afecten a la servidumbre de tránsito;
- artículo 19.1: modificar la clasificación de las playas, distinguiendo las urbanas, de las naturales, y dentro de éstas, entre semi-naturales y de protección especial;
- artículo 20.1. letra a): adicionar la expresión en su caso referente a la atribución a los Ayuntamientos de los servicios de temporada de playas;
- artículo 23.1: adicionar un nuevo párrafo para salvaguardar el régimen transitorio de la ley de costas;
- artículo 25.4: suprimir la referencia a la administración del Estado en la exención del canon de explotación;
- artículo 30, letras c) y h): modificar la competencia de los Ayuntamiento en materia de servicios de temporada de playas; y
- artículo 31.1: modificar el régimen sobre protección de la legalidad, a adaptar conforme al artículo 99 de la Ley de Costas.

b) incluir la interpretación convenida de los artículos 2.1, 3, 7.1 y 2, 9 y 11.c), d), e), f), g), i), y 27.4 en el desarrollo reglamentario, para preservar la competencia del Estado sobre el régimen de los bienes de dominio público marítimo terrestre.

En cuanto a las discrepancias sobre las competencias de la Generalitat establecidas en el artículo 29, letras g (sobre tutela y policía del dominio público marítimo terrestre), j (sobre la participación en la planificación y programación de obras de interés general), k (sobre la gestión y ejecución de obras de interés general convenidas con la Administración del Estado) letra m (la emisión de informe previo rescate concesiones cuando la competencia sea de la Administración del Estado), se acuerda que se deben interpretar en los términos del Acuerdo de la Comisión Mixta de 29/07/2008 contenidas en el RD 1387/2008, de 1 de octubre, sobre ampliación de funciones y servicios traspasados a la Generalidad de Cataluña por RD 1404/2007, de 29 de octubre.

En relación la facultad de inspección del litoral de los artículos 33 y 34 se entiende referida a los ámbitos de competencia de la Generalidad de Cataluña, sin perjuicio de las funciones de tutela y policía del Estado como titular del dominio público marítimo terrestre.

4. El marco jurídico controvertido de la resolución de conflictos competenciales. La debilidad del sistema.

El Acuerdo pone en **evidencia la dificultad del ejercicio de las competencias materiales de las Comunidades Autónomas**, sean exclusivas, compartidas o concurrentes con las del Estado y causa a menudo de conflictos, hasta el punto de condicionar negativamente la potestad legislativa y reglamentaria, en el presente caso de la Generalitat cuando, en el seno de la Comisión Bilateral o sus Subcomisiones se decide modificar, suprimir o interpretar determinados preceptos legales que sin embargo siguen vigentes mientras no se produce la adaptación acordada, lo que no implica su constitucionalidad a pesar de la comunicación al Tribunal



Constitucional conforme el artículo 33.2 de la Ley 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

La **intermediación del conflicto genera dudas en cuanto a su extensión y eficacia** al no excluir la vía del recurso de inconstitucionalidad, **así como en relación la efectividad y la seguridad jurídica de la norma afectada** mientras no se produce la adaptación acordada al no jugar la suspensión de la norma discutida, que es lo que sucede de forma automática cuando el Gobierno del Estado la solicita al interponer el recurso de inconstitucionalidad.

Más dudosamente viable es la inclusión volátil de la interpretación convenida en el desarrollo reglamentario de la Ley discutida, que podrá ser cuestionada de nuevo en el seno de la Comisión o recurrida ante el Tribunal Constitucional cuando se apruebe la norma reglamentaria correspondiente si no se ajusta a la interpretación acordada, que responde al criterio subjetivo y de oportunidad de un momento, que no tiene por qué coincidir con el de su aplicación.

En cualquier caso, el conjunto de los cambios legislativos instrumentar condicionará entretanto la aplicación de la LOPL y la necesidad de interpretarla teniendo en cuenta el resto de la legislación vigente, en particular la Ley 22/1988, de 24 de julio de costas. Y ello, sin perjuicio de lo que resulte del recurso de inconstitucionalidad que se ha mantenido en relación los artículos 20.1.b) y 30.d) de la LPOL, que atribuyen a los Ayuntamientos la facultad de otorgar la autorización a las actividades previstas en el PULP.

Área de Urbanismo, Medio Ambiente y Derecho Administrativo

info.barcelona@ecija.com

+ 34 933 808 255