



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 7/2013, d'11 de juliol,
sobre 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**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Eliseo Aja, Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, i dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia, Joan Ridao Martín i Carles Jaume Fernández, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre 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 (BOE núm. 129, de 30 de maig de 2013).

A N T E C E D E N T S

1. El dia 12 de juny de 2013 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la vicepresidenta del Govern, d'11 de juny de 2013 (Reg. núm. 3281), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, d'11 de juny de 2013, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre 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 (BOE núm. 129, de 30 de maig de 2013).

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, atès el seu caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 17 de juny de 2013, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb l'article 24.2 de la seva Llei reguladora. Es va designar ponent el conseller Eliseo Aja.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la seva Llei reguladora, el Consell va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 2 de juliol de 2013 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 3280) un escrit de la vicepresidenta del Govern que adjuntava documentació que incloïa una «Nota sobre l'impacte de la Llei 2/2013, de 29 de maig, de protecció i ús sostenible del litoral i de modificació de la Llei 22/1998, de 28 de juliol, de costes, en les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria d'ordenació, territorial, urbanística i del litoral i en matèria de ports», elaborada pel Gabinet Jurídic de la Generalitat, i un «Informe sobre 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», elaborat per l'Assessoria Jurídica del Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 11 de juliol de 2013.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com s'ha exposat en els antecedents, el Govern de la Generalitat sol·licita d'aquest Consell que, amb caràcter previ a l'eventual interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat, es pronunciï sobre determinats preceptes, que detallarem posteriorment, de 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 (Llei 2/2013, en endavant).

Primerament, farem una succinta referència al context normatiu en què se situa la Llei 2/2013, objecte d'examen.

La Llei 2/2013 modifica la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes (Llei de costes, en endavant). Aquesta llei, en el seu moment, va adaptar a la Constitució la legislació preconstitucional a través d'una nova regulació que pretenia posar fi «al greu i progressiu deteriorament» de la costa i a les «alteracions irreversibles del seu equilibri». D'altra banda, es desenvolupava la reserva de llei de l'article 132.2 CE, el qual declara que són béns de domini públic estatal els que la llei determini i, en qualsevol cas, la zona maritimoterrestre, les platges, la mar territorial i els recursos naturals de la zona econòmica i de la plataforma continental.

La Llei de costes, norma principal reguladora del litoral, va ser desenvolupada posteriorment pel Reial decret 1471/1989, d'1 de desembre, pel qual es va aprovar el seu Reglament d'execució. Ambdues normes van ser objecte de pronunciament per part del Tribunal Constitucional en les sentències 149/1991, de 4 de juliol, i 189/1991, de 3 d'octubre, que, a grans trets, van validar el règim que s'hi contenia.

Pel que fa als ports d'interès general, tot i formar part dels béns de domini públic maritimoterrestre, es regeixen per la normativa específica que, actualment, és el Reial decret legislatiu 2/2011, de 5 de setembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de ports de l'Estat i de la marina mercant.

Aquest conjunt normatiu s'emmarca en una sèrie d'accions en l'àmbit europeu i internacional, entre les quals, i primerencament, podem citar, la Carta Europea del Litoral, aprovada en la Conferència Plenària de Regions Perifèriques Marítimes de la CEE l'octubre de 1981. A aquesta es pot afegir la Recomanació 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 (2002/413/CE), així com el Protocol relatiu a la gestió integrada de les zones costaneres del Mediterrani, de 21 de gener de 2008, en el marc del Conveni

de Barcelona per a la protecció del medi marí i de la regió costanera del Mediterrani, de 16 de febrer de 1976. Aquest Protocol, que va ser ratificat per Espanya al 2010, i està en vigor des del 2011, fou aprovat, en nom de la Unió Europea, per Decisió del Consell de 13 de setembre de 2010.

Per la seva banda, l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979 va fixar com a competència exclusiva de la Generalitat l'ordenació del territori, del litoral i l'urbanisme (art. 9.9 EAC), i també els ports (art. 9.15 EAC). El Reial decret 3301/1981, de 18 de desembre, va operar una primera transferència de serveis de l'Estat a la Generalitat en matèria d'ordenació del litoral i el Reial decret 2876/1980, de 12 de desembre, ho va fer en matèria de ports, en traspasar a la Generalitat els ports estatals que no eren d'interès general.

En el marc de l'Estatut d'autonomia de 2006 s'ha operat una ulterior transferència de funcions i serveis a la Generalitat en matèria d'ordenació i gestió del litoral, mitjançant dos reials decrets de traspassos, el 1404/2007, de 29 d'octubre, i el 1387/2008, d'1 d'agost.

Finalment, a manca d'una norma específica sobre el litoral, la intervenció de la Generalitat s'ha vehiculat a través de la regulació sectorial, entre d'altres, en matèria de medi ambient, ports, urbanisme i, particularment, a través de l'ordenació territorial i urbanística mitjançant els instruments de planificació. En aquest àmbit, cal destacar els plans directors urbanístics del sistema costaner (PDUSC-1 i PDUSC-2) i també el Pla de ports de Catalunya (2007-2015), configurat com un pla territorial sectorial.

A continuació, farem una breu referència al contingut de la Llei 2/2013, en què s'integren els preceptes concrets objecte de dictamen.

La reforma legislativa actual es du a terme, segons el seu preàmbul, perquè, malgrat les mesures que, en el seu moment, va introduir la Llei de costes,

cal garantir el desenvolupament sostenible del litoral i resoldre una litigiositat excessiva. Per assolir aquests objectius, la Llei 2/2013 s'estructura en dos blocs, dedicats, d'una banda, a la reforma de la Llei de costes i, de l'altra, a un nou règim de pròrroga extraordinària i selectiva de les concessions atorgades a l'empara de la legislació anterior i a un conjunt heterogeni de disposicions que complementen la modificació de la Llei de costes.

La Llei 2/2013 preveu les modificacions de la Llei de costes en l'article primer, en què es troben prescripcions en matèria de determinació del domini públic maritimoterrestre (apts. u a quatre), el seu atermenament (apts. cinc a nou) i les determinacions respecte de la servitud de protecció (apts. deu i onze). Així mateix, s'estableixen noves prescripcions en relació amb la utilització d'aquest domini pel que fa a les platges (apt. dotze), la publicitat (apt. tretze) i els projectes i obres (apts. catorze i quinze); i als mecanismes d'adscripció (apt. setze), autoritzacions (apts. disset i divuit), concessions (apts. dinou a vint-i-tres), i disposicions comunes a ambdues (apt. vint-i-quatre).

D'altra banda, en el mateix article primer, es modifica el règim economicofinancer de la utilització d'aquest domini amb previsions sobre el cànon i les taxes (apt. vint-i-set) i també les contribucions especials (apt. vint-i-vuit). Finalment, es reforma el règim d'infraccions i sancions (apts. vint-i-nou a trenta-sis) i el seu procediment (apt. trenta-set), i també es fa una nova previsió en matèria d'impugnació d'actes i acords que infringeixin les disposicions de la Llei (apt. trenta-vuit). A més, la Llei 2/2013 també modifica les disposicions transitòries primera i quarta (apts. trenta-nou i quaranta) i introdueix les disposicions addicionals desena, relativa a les urbanitzacions maritimoterrestres; onzena, pel que fa als béns d'interès cultural, i dotzena, relativa al cadastre immobiliari (apts. quaranta-u a quaranta-tres).

L'article segon de la Llei 2/2013 introdueix una regulació *ex novo* relativa a la pròrroga de les concessions atorgades a l'empara de la normativa anterior.

Completen l'articulat de la Llei nou disposicions addicionals, referents, entre altres qüestions, a l'atermenament, el reintegrament del domini dels terrenys que deixin de formar part del domini públic maritimoterrestre o la consideració de les incidències del canvi climàtic en aquest domini; així com cinc disposicions transitòries, una de derogatòria i quatre de finals. Entre aquestes últimes, la disposició final segona fixa els títols competencials a l'empara dels quals es dicta la Llei, amb una previsió general habilitadora relativa a l'article 149.1.1 i .23 CE, i també pel que fa a una sèrie de preceptes concrets, i pel que interessa al nostre Dictamen, l'article 149.1.14 i .18 CE.

Una vegada situats en la norma, cal descriure breument els preceptes que haurem d'examinar, deixant per a un moment posterior l'explicitació de les raons, que, a criteri del Govern de la Generalitat, «podrien incórrer en excés competencial, amb afectació de les competències de la Generalitat», i els motius que les fonamenten.

En relació amb l'article primer de la Llei 2/2013, que conté la modificació de la Llei de costes, se sol·licita dictamen d'aquest Consell sobre els apartats següents:

- Apartat dotze (que afegeix un nou apartat 6 a l'article 33 LC). Incorpora en la regulació que l'article 33 fa de la utilització de les platges, l'establiment dels trams naturals i urbans d'aquestes, i preveu que reglamentàriament es desenvolupi el seu règim d'ocupació i ús.
- Apartat setze (pel qual es modifica l'apartat 1 i s'afegeix un nou apartat 4 a l'article 49 LC). Es refereix al règim d'adscripció dels béns de domini públic

maritimoterrestre a les comunitats autònomes, fonamentalment en relació amb el termini de les concessions dels ports autonòmics, la condició de substitut del contribuent de la comunitat autònoma a efectes de l'IBI i l'establiment reglamentari dels criteris d'assignació de superfície màxima per als usos comercials i de restauració de la zona de servei portuària dels béns de domini públic maritimoterrestre adscrits.

- Apartat vint-i-set (que modifica l'article 84 LC). Regula el cànon i les taxes aplicables a l'ocupació i l'aprofitament del domini públic maritimoterrestre en virtut d'una concessió o autorització.

- Apartat trenta-vuit (pel qual s'incorpora un nou apartat 2 a l'article 119 LC). Es refereix a la suspensió per part del delegat del Govern dels actes i acords de les entitats locals que afectin la integritat del domini públic maritimoterrestre, la servitud de protecció o que suposin infracció manifesta de l'article 25 LC.

- Apartat quaranta-u (pel qual s'afegeix una nova disposició addicional desena a la Llei de costes). Efectua la regulació de les urbanitzacions maritimoterrestres, enteses com els nuclis residencials en terra ferma, dotats d'un sistema viari navegable, construït a partir de la inundació artificial de terrenys privats.

A més d'aquest article primer, se sol·licita dictamen sobre els preceptes següents de la Llei 2/2013:

- Disposició addicional vuitena, referent a la incidència del canvi climàtic en el domini públic maritimoterrestre, en relació amb l'elaboració per part de les comunitats autònomes d'un pla d'adaptació dels terrenys i les infraestructures construïdes en aquest domini adscrit.

– Disposició transitòria primera, que estableix l'aplicació del règim transitori previst a la disposició transitòria tercera, apartat 3 LC (reducció de la servitud de protecció de 100 a 20 metres per als terrenys que a la seva entrada en vigor tenien la classificació urbanística de sòl urbà), als quatre supòsits fàctics que s'hi preveuen.

– Disposició transitòria cinquena, que regula la pròrroga de les concessions d'ocupació en ports que no siguin d'interès general, remetent els termes, les condicions i el termini a la regulació establerta en la legislació estatal per als ports d'interès general.

El Dictamen s'estructurarà en un fonament jurídic segon, que contindrà els elements comuns del cànon de constitucionalitat i en què es tractarà la configuració del domini públic maritimoterrestre (art. 132.2 CE) en relació amb les competències d'ordenació del territori, del litoral i d'urbanisme, així com la competència autonòmica sobre els ports. A continuació, es dedicarà un fonament jurídic als preceptes i les disposicions que han estat sol·licitats, segons l'ordre numèric amb què figuren aquests i els seus apartats en la Llei 2/2013, objecte de dictamen.

Així, quant a l'article primer: l'apartat dotze, pel que fa al desenvolupament reglamentari de l'ocupació i l'ús de les platges, es tractarà en el fonament jurídic tercer; l'apartat setze i, per connexió, la disposició transitòria cinquena, en allò que es refereix al termini i la pròrroga de les concessions atorgades en ports de competència de la Generalitat, en el fonament jurídic quart; l'apartat setze, quant a la condició de substitut del contribuent a efectes de l'impost sobre béns immobles, i pel que fa a l'assignació d'usos als ports de competència de la Generalitat, en els fonaments jurídics cinquè i sisè, respectivament; l'apartat vint-i-set, respecte del cànon als ports de competència de la Generalitat, en el fonament jurídic setè; l'apartat trenta-vuit, quant a la suspensió d'acords municipals pel delegat del Govern, en el

fonament jurídic vuitè, i l'apartat quaranta-u, referent a la regulació de les urbanitzacions maritimoterrestres, en el fonament jurídic novè. La disposició addicional vuitena, que regula l'elaboració de l'informe sobre la incidència del canvi climàtic en el domini públic maritimoterrestre, s'examinarà en el fonament jurídic desè, i, a l'últim, la disposició transitòria primera, relativa a l'aplicació del règim transitori de la Llei de costes quant a l'amplada de la servitud de protecció, s'analitzarà en el fonament jurídic onzè.

Segon. El domini públic maritimoterrestre i les competències d'ordenació del territori, del litoral, d'urbanisme i de ports

Per examinar l'adequació a la Constitució i a l'Estatut de les normes de la Llei 2/2013 que sol·licita l'escrit del Govern de la Generalitat, examinarem el títol competencial que resulta prevalent en cada cas, la qual cosa exigirà el repàs d'una multiplicitat de competències. Però, més enllà d'aquesta diversitat competencial, hem de tractar, amb caràcter previ, la configuració del domini públic maritimoterrestre que du a terme la Constitució.

La concepció tradicional dels béns de domini públic pretén assegurar-ne el gaudi i la utilitat per al conjunt de la societat, d'acord amb els principis que recull l'article 132 CE i els tipus de béns que s'hi esmenten:

- «1. La Llei regularà el règim jurídic dels béns de domini públic i dels comunals inspirant-se en els principis d'inalienabilitat, imprescriptibilitat i inembargabilitat, i també en regularà la desafectació.
2. Són béns de domini públic estatal els que la Llei determini i, en qualsevol cas, la zona maritimoterrestre, les platges, la mar territorial i els recursos naturals de la zona econòmica i de la plataforma continental.
3. [...].»

El Tribunal Constitucional ha definit així el significat de la institució:

«[L]a incorporación de un bien al dominio público supone no tanto una forma específica de apropiación por parte de los poderes públicos, sino una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado, protegiéndolo de esta exclusión mediante una serie de reglas exorbitantes de las que son comunes en dicho tráfico iure privato. El bien de dominio público es así ante todo res extra commercium, y su afectación, que tiene esa eficacia esencial, puede perseguir distintos fines: Típicamente, asegurar el uso público y su distribución pública mediante concesión de los aprovechamientos privativos, permitir la prestación de un servicio público, fomentar la riqueza nacional (art. 339 del Código Civil), garantizar la gestión y utilización controlada o equilibrada de un recurso esencial, u otros similares.» (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 14)

El domini públic que ara ens interessa inclou en la Constitució la zona maritimoterrestre, les platges, els ports i la mar territorial, i ha estat desenvolupat principalment per les lleis en matèria de costes de 1988, de ports de 1992 i de patrimoni de les administracions públiques de 2003. Els estatuts d'autonomia regulen diferents aspectes connectats, que tot seguit tractarem, i el caràcter i règim jurídic del domini públic maritimoterrestre també ha estat interpretat per diverses sentències constitucionals, entre les quals destaquen les STC 77/1984, de 3 de juliol, i 149/1991, de 4 de juliol.

La zona maritimoterrestre és l'espai comprès entre la línia de baixamar escorada i el límit fins on arriben les onades en els temporals més forts (art. 3.1 LC). Les platges són definides també per la Llei de costes, i per diferents que siguin morfològicament no admeten distincions jurídiques, pel que fa a la seva consideració com a domini públic. Aquests dos elements resten coberts pel mantell protector de la seva naturalesa demanial, però això no impedeix la intervenció de la Generalitat en el seu territori, perquè el reconeixement demanial no implica atribució competencial.

Efectivament, el caràcter normatiu de l'article 132 CE proporciona una naturalesa jurídica determinada als béns que comprèn però no efectua una atribució competencial a l'Estat o a les comunitats autònomes. Aquesta és una doctrina constitucional consolidada que formula, en primer lloc, la STC 77/1984, i que, després, és repetida sistemàticament:

«Ciertamente, este art. 132.2 no es en sí mismo una norma de distribución de competencias, ni traza nítidamente la frontera entre un dominio público estatal y otro autonómico. Lo que establece, junto a la asignación directa y expresa de algunas categorías genéricas de bienes al dominio público estatal, es una reserva de ley —obviamente de ley del Estado— para determinar qué otros bienes han de formar parte de ese mismo dominio público adscrito a la titularidad estatal. Pero eso no significa, como es evidente, que corresponda en exclusiva al Estado la incorporación de cualquier bien al dominio público, ni que todo bien que se integre en el demanio deba considerarse, por esta misma razón, de la titularidad del Estado.» (STC 227/1988, de 29 de novembre, FJ 14)

Aquesta afirmació es correspon amb la doctrina general del Tribunal Constitucional, tendent a localitzar solament en l'article 149.1 CE les competències de l'Estat, de manera que el Tribunal distingeix les normes delimitadores de competències de la resta de normes constitucionals que contenen principis, procediments o reserves de llei. Efectivament, l'article 132 CE no atribueix competències a l'Estat ni a les comunitats autònomes sinó que autoritza l'Estat per definir i protegir el mateix domini públic: els elements que l'integren, les característiques, el règim jurídic i les formes de protecció. D'aquesta manera, la titularitat no es pot transformar mai en títol competencial i les «facultades dominicales sólo pueden ser legítimamente utilizadas en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público, esto es, para asegurar la protección de la integridad del

demanio, la preservación de sus características naturales y la libre utilización pública i gratuita» (STC 149/1991, FJ 4.A).

L'Estat pot intervenir sobre el domini públic maritimoterrestre i en els espais confrontants en la mesura que la seva protecció s'articuli materialment sobre competències que es corresponguin amb la legislació bàsica del medi ambient (art. 149.1.23 CE) o amb la regulació de les condicions bàsiques de la igualtat (art. 149.1.1 CE), tant per a l'accés als béns com per a les limitacions a la propietat privada. També ho podrà fer quan exerceixi una competència específica com, per exemple, les obres públiques d'interès general o defensa, però els dos títols esmentats abans (149.1.1 i .23 CE) són considerats per la doctrina constitucional immanents en gran manera a la protecció dels béns demaniais perquè aquests necessiten protecció ambiental i condicions d'igualtat quant a l'accés i el gaudi per part de tothom.

Amb referència a l'abast de la competència estatal en matèria de medi ambient, cal fer esment que, amb posterioritat a la STC 149/1991 (FJ 1.D), que havia ampliat la capacitat normativa de l'Estat en aquest àmbit a tot allò que aquest considerés indispensable per a la protecció del medi ambient, la doctrina constitucional posterior matisa aquesta formulació, reconeixent el deure estatal de deixar un «margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica», que, tot i sent «"menor que en otros ámbitos", no puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991 (fundamento jurídico 1, D, in fine) de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido» (STC 102/1995, de 26 de juny, FJ 8). En el mateix sentit, recentment, s'ha pronunciat la STC 69/2013, de 14 de març (FJ 1).

Les comunitats autònomes poden, doncs, intervenir en el domini públic maritimoterrestre també a través del medi ambient, en el qual tenen les

competències de desenvolupament legislatiu, execució i, a més, protecció addicional, i també mitjançant l'exercici de competències sectorials com ara la pesca o l'aqüicultura; però, realment, les comunitats autònomes intervenen en el domini maritimoterrestre principalment a través de la competència d'ordenació del territori i del litoral i urbanisme.

Per tant, sobre el territori qualificat com a domini públic maritimoterrestre poden intervenir totes les administracions (Estat, comunitats autònomes i ajuntaments) en exercici de les seves competències respectives. Com ha subratllat la Carta Europea del Litoral, la zona maritimoterrestre no només és l'espai en què entren en contacte la terra i el mar sinó que també és el lloc en què es determina l'equilibri de factors econòmics i socials, suport d'activitats que creen ocupació, hàbitat d'una població en creixement geomètric i espai per al turisme i el lleure. La seva protecció és, per tant, una finalitat important per a tots els poders públics, però cadascun l'ha d'assolir exercint les seves competències.

L'ordenació del territori ha estat considerada com una tècnica i una política de gran amplitud perquè és l'expressió espacial de variades decisions econòmiques, polítiques i socials, que adopten a més els diferents poders sobre un mateix territori. El pluralisme d'intervencions sobre un mateix espai físic requereix tècniques de col·laboració i de coordinació per solucionar la confluència de decisions adoptades per les diverses administracions públiques competents, que poden resultar contradictòries o incompatibles. Aquest és el cas, per exemple, del conflicte resolt per la STC 46/2007, d'1 de març, amb relació a la prohibició per la Llei balear d'autorització de noves infraestructures aeronàutiques.

A fi de definir l'ordenació del territori en sentit estricte, hem de partir de la STC 36/1994, de 10 de febrer, que la conceptua com a:

«[C]onjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo.» (FJ 3)

Però la complexitat d'aquest règim s'observa en els mateixos estatuts d'autonomia. L'article 149.1 EAC atribueix a la Generalitat l'establiment de les directrius d'ordenació i gestió del territori, la regulació de les figures del planejament territorial i el procediment de la seva aprovació, la previsió de l'emplaçament d'infraestructures i equipaments i les decisions per al reequilibri territorial, demogràfic, socioeconòmic i ambiental, entre les més importants.

La tasca materialment coordinadora d'aquesta competència atorga una gran importància al procediment d'aprovació dels plans territorials, que s'assemblen força a l'aprovació dels plans urbanístics. L'article 14 de la Llei 23/1983, de 21 de novembre, de política territorial de Catalunya, preveu les fases següents per a l'aprovació dels plans territorials parcials: formulació inicial per part del Consell Executiu, elaboració per part del departament competent, amb participació dels altres departaments i ens locals afectats, consulta a l'Administració de l'Estat, sotmetiment a informació pública, aprovació provisional per part del departament i aprovació definitiva a càrrec del Consell Executiu.

Totes aquelles característiques, assenyalades per a l'ordenació del territori, són vàlides per a l'ordenació del litoral perquè, després d'algunes vacil·lacions, la doctrina del Tribunal Constitucional ha considerat que aquesta darrera comprèn les tasques pròpies del territori però circumscrites a les zones costaneres de les comunitats autònomes que tinguin mar (STC 149/1991, FJ 1).

La competència de la Generalitat d'ordenació del litoral es recull en l'Estatut d'autonomia conjuntament amb l'ordenació del territori i l'urbanisme en l'article 149. Ja hem vist l'abast de l'apartat 1 de l'article 149 pel que fa a la competència de la Generalitat d'ordenació del territori. Als efectes que ara interessin, l'apartat 3 atribueix també a la Generalitat la competència per regular els plans territorials, així com el procediment per aprovar-los, però ara referits a l'ordenació del litoral i a les platges; encarrega la gestió dels títols d'ocupació i ús del domini públic maritimoterrestre, amb algun detall, i reconeix la regulació i gestió del seu règim economicofinancer i l'execució d'obres que siguin competència de la Generalitat. Per la seva banda, l'apartat 5 fixa la competència en matèria d'urbanisme, que, entre d'altres, inclou la regulació del règim urbanístic del sòl i de la seva propietat; l'establiment i la regulació dels instruments de planejament i regulació urbanística, i la protecció de la legalitat urbanística.

Així mateix, l'article 140 EAC recull la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de ports, entre d'altres. Es tracta d'una competència que inclou no només la planificació i la gestió de tots els ports que no siguin d'interès general sinó també la gestió del domini públic necessari per prestar el servei portuari. Per tant, correspon a la Generalitat la competència sobre els ports existents al territori català «que no tinguin la qualificació legal d'interès general» (art. 140.1 EAC). La Llei 5/1998, de 17 d'abril, de ports de Catalunya determina el domini públic portuari adscrit a la Generalitat (art. 10) i recull a l'annex 2 els ports que en depenen. Aquesta Llei ha estat desenvolupada pel Decret 258/2003, de 21 d'octubre, que n'ha aprovat el Reglament.

El territori sobre el qual s'assenta el port continua sent domini públic de titularitat estatal, però la utilització i la gestió corresponen a la comunitat autònoma, mitjançant l'adscripció. Aquesta tècnica comporta un model d'intervenció administrativa que només s'aplica als terrenys destinats a ports

o vies de transport de titularitat autonòmica, pel qual l'Estat manté la titularitat del que és domini públic maritimoterrestre, mentre que correspon a la comunitat autònoma la direcció i la gestió, incloent-hi l'atorgament de concessions i autoritzacions, així com l'establiment de tarifes sobre aquestes. Aquesta figura no opera per a altres obres o serveis, que se sotmeten al règim general de la concessió (STC 149/1991, FJ 4.A).

En tots els ports, l'ús comú, com ara circular o passejar, és lliure, públic i gratuït, i els usos especials, privatis, necessiten una habilitació específica. L'ocupació o la utilització del domini públic per a l'ús privat requereix autorització administrativa quan es tracta de béns mobles o instal·lacions desmuntables, i exigeix concessió quan es tracta d'obra o instal·lacions fixes.

Tercer. El desenvolupament reglamentari de l'ocupació i l'ús de les platges (art. primer, apt. dotze)

L'article primer, apartat dotze, de la Llei 2/2013, que introdueix un nou apartat 6 a l'article 33 LC, preveu una habilitació reglamentària per desenvolupar el règim d'ocupació i ús de les platges, i estableix que el nivell de protecció dels trams naturals ha de ser més elevat que el dels trams urbans i que, en aquests darrers, es poden autoritzar esdeveniments d'interès general amb repercussió turística que, entre altres requisits, compleixin els relatius a la superfície i el temps d'ocupació física. Finalment, també preveu la participació de les administracions competents en ordenació del territori i urbanisme en la delimitació dels esmentats trams, en la forma que es determini reglamentàriament.

Quan justifica els títols competencials en la disposició final segona, la Llei 2/2013 no fa cap menció especial d'aquest article i, per tant, es dicta a l'empara de les competències contingudes en les clàusules 1 i 23 de l'article

149.1 CE, tenint en compte les facultats que corresponen a l'Estat per a la protecció del domini públic maritimoterrestre.

L'escrit del Govern de la Generalitat considera que aquest precepte vulnera les competències recollides en l'article 149.1 i .3 EAC (ordenació del territori i del litoral), «tant pel que fa la regulació dels usos de les platges com a la previsió de trams urbans i naturals de les platges i a la competència estatal per efectuar-ne la delimitació». En el primer cas, perquè entén que les limitacions i restriccions a l'ús del domini públic costaner que pot efectuar l'Estat no comprenen els usos de les platges i la determinació de les instal·lacions que s'hi autoritzen; en el segon, perquè considera que no és una finalitat destinada a assegurar la protecció de la integritat del domini «segregar de les platges subjectes al règim general de protecció del domini públic costaner, els trams urbans», i perquè no s'especifica que «la delimitació dels trams urbans s'hagi d'ajustar a la classificació urbanística del sòl», la qual cosa «tampoc no té empara en les facultats inherents a la titularitat demanial de l'Estat».

L'article 33 de la Llei de costes, en el qual s'insereix un nou apartat 6, que ara s'examina, regula el règim d'usos i d'utilització de les platges, que, recordem-ho, formen part del domini públic maritimoterrestre per disposició expressa de l'article 132.2 CE (també, de l'art. 3.1.b LC). La titularitat, doncs, d'aquesta part del territori de les costes correspon a l'Estat, que, com hem indicat en el fonament anterior, ha de poder garantir la seva integritat física i l'accés i gaudi públic per a tothom. Però en aquest espai físic també concorren altres competències de les administracions autonòmiques; pel que ara interessa, la competència exclusiva de la Generalitat sobre l'ordenació del litoral i, en concret, «l'ordenació i ús del litoral i de les platges», la «gestió dels títols d'ocupació i ús del domini públic maritimoterrestre» i l'«execució d'obres i actuacions en el litoral català» (art. 149.3 EAC, lletres *a*, *b* i *d*).

Sobre aquesta qüestió concreta, el Tribunal Constitucional ha reconegut que l'Estat pot adoptar les mesures per garantir la protecció de les platges, les quals inclouen el «grau d'ocupació» d'aquestes, però no la manera de dur a terme aquesta ocupació ni la distribució de les instal·lacions, ja que aquestes potestats formen part de les normes d'ordenació del territori (STC 149/1991, FJ 4 B.c).

La previsió de distingir a les platges entre trams naturals i urbans té com a finalitat diferenciar la intensitat de la seva protecció i ocupació. Segons diu l'exposició de motius, són trams de platja urbans «els contigus a sòls urbanitzats» i naturals, «els contigus a espais protegits o sòl rural, i es determina que respecte a aquests últims s'imposi un nivell de protecció alt i es restringeixin les ocupacions», atès que «[é]s clau mantenir en el seu estat natural les platges distants dels nuclis urbans i preservar l'ús comú de les platges urbanes». En aquest sentit, es pot entendre que la preservació de la integritat física i paisatgística de les costes inclou la determinació del seu nivell de protecció segons les característiques d'aquest demani. I que, consegüentment, la delimitació de les platges que fa el legislador estatal, en trams naturals i urbans, és una previsió inserible en les facultats que configuren el règim jurídic del domini públic de les costes i en l'exercici de les competències bàsiques de l'Estat sobre protecció del medi ambient en el litoral (art. 149.1.23 CE), a partir de la qual poden intervenir les comunitats autònomes elaborant plans territorials i desenvolupant noves categories i altres formes addicionals de protecció (art. 149.3 i 144.1 EAC).

Ara bé, l'Estat ha d'efectuar aquesta delimitació de les platges en trams urbans o naturals, tenint en compte la necessitat de la presència constant de la col·laboració i, fins i tot, de la concertació, amb les altres administracions públiques que estiguin implicades en un mateix espai físic (STC 149/1991, FJ 4.G). Precisament, obeeix a aquesta necessitat la previsió de l'article 33.6 LC de participació de les administracions afectades en el procediment de

delimitació dels trams, que, en principi, no mereix objeccions constitucionals i estatutàries. Caldrà, però, tenir en compte l'articulació definitiva d'aquest procediment de delimitació, que ha de garantir la col·laboració i cooperació de les diverses administracions implicades, per poder determinar si realment possibilita una participació efectiva d'aquestes que permeti la salvaguarda de les seves competències sobre aquest mateix espai físic de les platges.

D'altra banda, hem d'entendre que aquesta delimitació dels trams urbans no pot incidir en l'àmbit de les competències pròpiament urbanístiques ni, per tant, tampoc en la classificació del sòl urbà per part de l'Administració competent o en altres aspectes del planejament urbanístic relatius a aquesta categoria de sòl, ja que la delimitació dels trams urbans té lloc, com hem indicat, als efectes únicament del nivell de protecció d'aquesta part del domini públic de les platges.

Una consideració diferent ens mereix la remissió reglamentària *in totum* que contenen els paràgrafs primer i segon d'aquest apartat 6 de l'article 33 LC quant al desenvolupament del règim d'ocupació i ús de les platges.

Abans de pronunciar-nos sobre aquesta habilitació reglamentària, cal constatar les similituds que presenta el precepte que dictaminem amb les remissions reglamentàries que contenia l'article 34 LC, segons la seva versió original, que va ser anul·lat pel Tribunal Constitucional en la STC 149/1991, ja esmentada (FJ 4.B.d). Efectivament, aquest article preveia la possibilitat de dictar normes generals i específiques, que havien d'incloure directrius sobre la protecció i la utilització del domini públic maritimoterrestre per a trams de costes determinades, relatives a les actuacions permeses, els usos existents i previsibles, la localització d'instal·lacions, el règim d'utilització de les platges o l'atorgament de concessions i autoritzacions. La Sentència adduïa que les esmentades normes reglamentàries no eren producte d'una voluntat conjunta sinó estatal (malgrat que en alguns casos es preveia

l'audiència d'altres administracions) i que es dictaven sense criteris en l'habilitació legal. Així, facultaven l'Estat per establir «auténticas reglas de derecho de aplicación directa en una materia (ordenación del territorio y urbanismo) en la que todas las Comunidades Autónomas, que resultarían vinculadas por esas normas, han asumido competencia plena», i no es limitaven, doncs, a establir «instrucciones de servicio» ni estaven dictades en connexió amb les funcions que corresponen a l'Estat (FJ 4.B.d).

L'argumentació tot just exposada és traslladable al cas que ara ens ocupa, en la mesura que el nou article 33.6 LC atribueix a l'Estat el «desenvolupament del règim d'ocupació i usos de les platges». Aquesta remissió constitueix també una habilitació reglamentària de caràcter general, la qual cosa confirmen les indicacions que sobre el seu contingut estableix a continuació el mateix precepte, relatives efectivament a la forma d'ocupació dels dos tipus de trams de les platges i a la regulació i autorització dels usos, i també a l'organització dels esdeveniments que se celebrin en els trams urbans i que tinguin repercussió turística. Per la seva naturalesa, la regulació d'aquestes matèries, com hem dit, correspon als instruments autonòmics d'ordenació del litoral i és inserible en les competències exclusives de la Generalitat sobre «l'establiment i la regulació dels plans territorials d'ordenació i ús del litoral i de les platges», que l'article 149.3.a EAC encomana a la Generalitat.

Sembla clar, a més, que la varietat de la costa i la diversitat dels tipus de les platges del litoral de l'Estat requereixen un tractament específic per part dels diferents instruments autonòmics d'ordenació litoral, sens perjudici que aquests respectin la categorització dels trams i les directrius que es puguin establir en la legislació bàsica per garantir la integritat física i l'accés públic d'aquesta part del domini.

En conclusió, els paràgrafs primer i segon del nou apartat 6 de l'article 33 LC, en la redacció donada per l'apartat dotze de l'article primer de la Llei

2/2013, en la remissió reglamentària *in totum* que contenen, per regular el règim d'ocupació i ús dels trams urbans i naturals de les platges, envaeixen les competències de la Generalitat sobre l'ordenació del litoral i de les platges, i, per tant, vulneren l'article 149.3.a EAC.

Quart. El termini i la pròrroga de les concessions atorgades en ports de competència de la Generalitat (art. primer, apt. setze, i disposició transitòria cinquena)

L'article primer, apartat setze, de la Llei 2/2013, que modifica l'article 49.1 LC, estableix que el termini màxim de vigència de les concessions que s'atorguin en els ports de la Generalitat no podrà ser superior al temps màxim de les concessions en els ports d'interès general. Per la seva banda, la disposició transitòria cinquena fixa la possibilitat que les concessions que emparen ocupacions o que habiliten directament l'ocupació del domini públic maritimoterrestre com a conseqüència d'un contracte d'obra pública es puguin prorrogar en els termes i les condicions que estableix la legislació estatal de ports d'interès general, i, en aquests casos, la durada de la pròrroga no podrà ser superior a la meitat del termini màxim de vigència establert en la legislació estatal esmentada.

Aquestes dues normes que qüestiona el Govern poden formar part del règim de les concessions (art. 149.1.18 CE), segons la Llei estatal, o de la regulació dels ports de la Generalitat (art. 140.1 EAC), segons el mateix escrit que sol·licita el dictamen. Hem d'advertir que, quan la disposició final segona de la Llei 2/2013 fonamenta les competències de l'Estat, cita la disposició transitòria quarta i no pas la cinquena en relació amb la competència estatal de l'article 149.1.18 CE, però això sembla un error, i així ho considerarem, entenent que la disposició final esmentada es vol referir a la disposició transitòria cinquena. El Govern de la Generalitat qüestiona aquests dos

preceptes perquè entén que la Generalitat és competent per a la utilització i la gestió dels ports en virtut de l'adscripció i, en canvi, la Llei fa remissió al que disposa la legislació estatal de ports d'interès general. En aquest sentit, invoca la competència exclusiva en ports de l'article 140.1 EAC i considera antiestatutària la norma estatal.

Pel que fa al règim de les concessions, cal recordar que aquestes transfereixen a una persona, física o jurídica, l'explotació de béns o de serveis públics, que pot consistir en la simple gestió o incloure la construcció d'una obra o instal·lació. Tenen naturalesa contractual administrativa i, per tant, generen drets i deures del contractista, però mantenen una forta incidència dels poders públics, que han d'assegurar el bon funcionament del servei. Gran part dels serveis públics basen la seva gestió en béns de domini públic.

Aquesta concessió s'atorga sempre per un temps determinat, per garantir la inalienabilitat dels béns públics exigida per la Constitució, i hi ha un termini màxim, que fins ara era de 99 anys i que la Llei 33/2003, de patrimoni de les administracions públiques (LPAP), ha reduït a 75 anys, incloent-hi les pròrroques, si n'hi hagués (art. 93.3). El criteri per fixar el termini és el temps que exigeixi l'amortització del cost de les obres o instal·lacions necessàries per a l'aprofitament de la concessió, i la legislació sectorial en pot imposar un màxim inferior al general.

L'article 149.1.18 CE atorga a l'Estat «la legislació bàsica sobre contractes i concessions administratives». Aquesta competència ha estat desenvolupada per la legislació, principalment de patrimoni i de contractes, però s'ha de tenir en compte que en cada àmbit s'aplica en primer lloc la legislació sectorial i, com a supletòria, la Llei del patrimoni de les administracions públiques (art. 84.3 LPAP).

En diverses ocasions, el Tribunal Constitucional s'ha pronunciat sobre la legislació bàsica de les concessions administratives i, en concret, la STC 227/1988 (Llei d'aigües de 1985) va assenyalar algunes matèries i criteris en considerar que s'insereixen en la competència bàsica de l'article 149.1.18 CE. Així, va qualificar com a base «la regla general de submissió dels usos privatis al sistema concessional», igual que les excepcions a l'esmentada regla, perquè si les comunitats autònomes poguessin regular lliurement els supòsits de l'adquisició del dret a l'ús privatiu de les aigües públiques, la norma general que imposa l'atorgament concessional quedaria buida de contingut (FJ 23.e); i també va atribuir naturalesa bàsica al règim d'extinció de les concessions i les seves causes. Són bàsics, en definitiva, els «aspectes imprescindibles del règim concessional» com ara la possibilitat de modificar la concessió, de pròrroga del termini, del sistema de preferències, de garantia de la destinació concessional i de revisió, entre d'altres (FJ 23.i).

Dit això, correspon a la Generalitat l'atorgament de les concessions als seus ports i ho ha de fer d'acord amb la legislació pròpia sobre concessions, que, com que forma part d'una competència compartida, ha de respectar la legislació bàsica de l'Estat. D'altra banda, li correspon també «l'atorgament d'autoritzacions i concessions dins dels recintes portuaris» (art. 140.1.b EAC).

Rest a, doncs, comprovar si el termini màxim de durada de la concessió respecta el caràcter de norma bàsica. Aquesta qüestió ofereix pocs dubtes segons la doctrina del Tribunal Constitucional, ja que permet un ulterior desenvolupament per part de les comunitats autònomes, que poden fixar un altre termini dins d'aquest topall màxim. En aquest mateix sentit, la prescripció de la disposició final segona de la Llei de patrimoni en referir-se a l'article 93, que estableix el màxim general de 75 anys, permet que les lleis sectorials fixin períodes inferiors.

Per tant, aquest màxim vincula la Generalitat, no per constituir una norma per a les concessions portuàries de l'Estat sinó per ser legislació bàsica de les concessions ex 149.1.18 CE i, com a tal, és adequada al bloc de la constitucionalitat.

Pel que fa a la pròrroga de les concessions, aquest paràmetre relatiu a legislació bàsica en matèria de concessions és aplicable a la remissió als termes, les condicions i el termini fixats per referència a la legislació estatal, que es conté en la disposició transitòria cinquena de la Llei 2/2013. Cal reiterar que és una norma de relació que opera en la legislació autonòmica perquè és bàsica segons el règim de concessions i no perquè sigui aplicable la normativa en matèria de ports de l'Estat.

En conseqüència, per tot el que s'ha exposat, l'article primer, apartat setze, i la disposició transitòria cinquena de la Llei 2/2013 s'emparen en la competència per establir les bases de l'article 149.1.18 CE.

Cinquè. La condició de substitut del contribuent a efectes de l'impost sobre béns immobles (art. primer, apt. setze)

L'article primer, apartat setze, de la Llei 2/2013 afegeix un últim paràgraf a l'article 49.1 LC, que introdueix la figura del substitut del contribuent als efectes de l'impost sobre béns immobles (IBI) per als ports adscrits a les comunitats autònomes. El precepte estableix que, en els supòsits d'adscripció, la comunitat autònoma tindrà la condició de substitut del contribuent respecte de la porció adscrita del port que no estigui afectada per les concessions i que no podrà repercutir en el contribuent l'import del deute tributari satisfet.

L'Estat fonamenta aquesta norma en la seva competència sobre hisenda general (art. 149.1.14 CE), mentre que, a criteri del Govern de la Generalitat, aquest precepte podria vulnerar la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de gestió dels ports i instal·lacions portuàries (art. 140.1 EAC).

Per centrar el supòsit concret que se'ns sol·licita, cal fer esment breument a la figura del substitut del contribuent i també a la regulació de l'impost sobre béns immobles.

D'acord amb l'article 36.3 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària, el substitut és el subjecte passiu que, per imposició legal, està obligat a complir l'obligació tributària principal, així com les obligacions formals que hi són inherents. Això, malgrat que no realitzi el fet imposable. D'altra banda, tot i que com a regla general el substitut podrà exigir del contribuent l'import de les obligacions tributàries satisfetes, el mateix article 36.3 preveu que la llei pot establir una altra cosa.

La regulació de l'impost sobre béns immobles es troba en els articles 59 a 64 del Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, que el configura com un impost directe, real, proporcional i d'exacció obligatòria per als ajuntaments. Pel que interessa als efectes del Dictamen, el fet imposable està constituït, entre d'altres, per la titularitat del dret de propietat (sobre els béns immobles rústics, urbans o de característiques especials) o d'una concessió administrativa (sobre els immobles esmentats o serveis públics afectes a aquests).

La possibilitat per part de l'Estat d'establir tributs que constitueixen recursos propis de les corporacions locals, com és el cas que ens ocupa, troba empara, d'acord amb la doctrina constitucional, en la competència sobre

hisenda general de l'article 149.1.14 CE, i es reserva a la llei, en aquest cas estatal, la creació *ex novo* dels tributs i la configuració dels seus elements essencials. Així ho reconeix la STC 233/1999, de 13 de desembre (FJ 22), que va declarar constitucional l'article 60 de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals, el qual fixava la tipologia d'impostos que podien exigir els ajuntaments, entre els quals l'IBI.

En el supòsit que analitzem, el subjecte passiu obligat a pagar l'impost en qualitat de contribuent, per la part adscrita del port que no és objecte de concessió, hauria de ser l'Estat, en la seva condició de titular. En aquest sentit s'ha pronunciat el Tribunal Suprem, entre d'altres, en la Sentència de 15 de desembre de 2011 (Sala 3), per al port de Rota, competència de la comunitat autònoma d'Andalusia, seguint la doctrina consolidada que l'adscripció del bé demanial no transmet la seva titularitat (STC 149/1991, FJ 4.D.a).

L'opció del legislador en la regulació que du a terme l'apartat setze de l'article primer, objecte de dictamen, ha estat designar com a substitut la comunitat autònoma, sense possibilitat que pugui repercutir l'import satisfet al contribuent i, per tant, a l'Estat.

Aquesta previsió, tot i que troba empara en la competència estatal sobre la hisenda general (art. 149.1.14 CE), mereix, a parer nostre, una sèrie de consideracions crítiques des del punt de vista del respecte al principi de lleialtat institucional que s'ha d'observar en les relacions financeres entre l'Estat i la Generalitat. Aquest principi, reconegut per una reiterada doctrina constitucional (per totes, STC 204/2011, de 15 de desembre, FJ 9.b), ha estat recollit com a principi rector de l'activitat financera entre l'Estat i les comunitats autònomes en l'article 2.1.g de la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre (LOFCA), i, pel que fa a Catalunya, als articles 201.2 i 209.1 EAC,

que obliga a valorar l'impacte financer, positiu o negatiu, de les disposicions generals aprovades per l'Estat sobre la Generalitat.

La introducció de la figura del substitut en l'IBI, que efectua la Llei 2/2013, amb l'excepcionalitat que suposa la impossibilitat de repercussió en el contribuent, hagués fet necessària una especial justificació de la conveniència de la seva adopció per part de la llei estatal. En aquest sentit, cal recordar que l'Acord 6/2009, de 15 de juliol, per a la reforma del sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú, adoptat pel Consell de Política Fiscal i Financera, ja preveia com a manifestació de la lleialtat institucional que «deberá perseguirse el objetivo de evitar, por parte del Estado, efectos financieros sobre las CCAA como consecuencia de modificaciones legales, tanto por el lado del gasto como del ingreso» (punt 4.9).

A més, el mateix Acord va fixar que «la Administración General del Estado se compromete a establecer los mecanismos que garanticen que las normas estatales que supongan incrementos de gasto [...] de las comunidades autónomas contengan la valoración correspondiente» (punt 4.9). Aquesta dicció va ser incorporada literalment en la disposició addicional sisena de la Llei 22/2009, de 18 de desembre, per la qual es regula el sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú. En contrast amb això anterior, hem d'indicar que en el supòsit que ens ocupa hi ha una absència de justificació i quantificació de les repercussions econòmiques del precepte dictaminat que ni tan sols s'esmenta en la memòria econòmica que acompanyava l'avantprojecte de llei. Malgrat aquestes consideracions, que se situen en el context de l'exercici de la competència, cal recordar que l'Estat és competent per dictar el precepte dictaminat, tal com s'ha explicat abans.

Sisè. Assignació d'usos als ports de competència de la Generalitat (art. primer, apt. setze)

L'apartat setze de l'article primer de la Llei 2/2013 addiciona un nou apartat 4 a l'article 49 LC, que, en primer lloc, declara que, en la zona de servei portuari dels béns de domini públic maritimoterrestre adscrits, juntament amb els usos necessaris per al desenvolupament de l'activitat portuària, es podran permetre els usos comercials i de restauració. Al mateix temps afegeix una sèrie de restriccions: aquests usos no podran perjudicar l'esmentat domini i s'hauran d'ajustar al planejament urbanístic, i, en qualsevol cas, queden prohibides les edificacions destinades a residència i edificació.

En segon lloc, el precepte habilita un reglament estatal per fixar els criteris d'assignació de la superfície màxima per als usos anteriors, tenint en compte el nombre d'amarratges del port i de manera que no perjudiquin el domini públic ni l'activitat portuària.

Quan fonamenta les competències de l'Estat, la disposició final segona de la Llei 2/2013 al·lega expressament l'article 149.1.18 CE. La Generalitat hi oposa la competència sobre ports (art. 140.1.d EAC) i admet implícitament que l'Estat fixi la superfície màxima del domini públic portuari susceptible de ser destinat a usos comercials, però, en canvi, no l'establiment dels criteris d'assignació d'usos concrets que estan permesos dintre de la superfície màxima susceptible d'ocupació.

L'Estat, en invocar l'article 149.1.18 CE, «legislació bàsica sobre concessions», com hem exposat en el fonament jurídic quart, només pot regular els elements bàsics de les concessions, entesos com a trets generals o essencials d'aquesta institució jurídica. Per tant, aquest no és el títol competencial adient per intervenir en la protecció del domini mitjançant la

determinació de la superfície del usos comercials i de restauració dels ports adscrits a les comunitats autònomes. Entenem que, en canvi, l'Estat podria tenir empara en les facultats que li corresponen a partir de l'article 132.2 CE per protegir el domini públic. Tot i això, la norma dictaminada planteja dues qüestions competencials: primerament, l'atribució a l'Estat de la facultat per fixar els criteris per assignar la superfície màxima dels usos comercials i de restauració dins de la zona portuària. I, seguidament, la remissió a la norma reglamentària per regular aquests criteris.

La STC 40/1998, de 19 de febrer, després de convalidar el principi d'unitat de gestió dels ports estatals, considera «que no es competencia estatal delimitar la organización interna de los puertos de las Comunidades Autónomas o determinar las zonas en que los mismos deben articularse» (FJ 27), tot afegint que la competència d'ordenació del territori i urbanisme «tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial» (FJ 30, amb citació de la STC 77/1984, FJ 2).

En aquest sentit, com hem indicat en el fonament jurídic tercer, la STC 149/1991 (FJ 4.B.c) és explícita quan, amb referència als usos i a les instal·lacions de les platges, diu concretament que l'Estat, com a titular d'aquest demani del litoral, en pot decidir el màxim d'ocupació, però no la distribució d'uns i d'altres, la qual cosa correspon a les comunitats autònomes, o als ajuntaments, mitjançant l'instrument d'ordenació corresponent.

Dit això, quant a la primera qüestió que planteja la norma dictaminada, hem d'assenyalar que l'Estat podria fixar efectivament uns criteris en la Llei de costes per determinar el màxim d'ocupació de l'espai del domini públic adscrit als ports autonòmics, a l'empara de les seves facultats per protegir i evitar el deteriorament d'aquest espai físic. Però en l'exercici d'aquesta

funció no pot condicionar indegudament les competències autonòmiques sobre els ports autonòmics, en concret, «[l]a delimitació de la zona de serveis dels ports [...] i la determinació dels usos, els equipaments i les activitats complementàries dins del recinte del port [...]» (art. 140.1.d EAC). No està habilitat, doncs, per distribuir els diversos usos comercials i de restauració en aquests espais portuaris, mitjançant la fixació de criteris per assignar la seva superfície. Pel que fa a la segona qüestió, aplicant aquest paràmetre competencial, podem dir que l'Estat tampoc no pot dictar una norma reglamentària que reguli una matèria com l'exposada, sobre la qual hem afirmat que no té competències.

Per tant, considerem ajustada a l'ordre competencial la determinació màxima de la superfície d'ocupació per l'Estat, com a topall que han de respectar les comunitats autònomes, però no l'atribució a l'Estat dels criteris d'assignació de superfície dels usos comercials i de restauració ni la consegüent remissió a un reglament per determinar-los, que figuren al segon paràgraf de l'apartat 4 de l'article 49 LC, introduït per l'article primer, apartat setze, de la Llei 2/2013, que són contràries a l'article 140.1.d EAC.

Setè. Cànon als ports de competència de la Generalitat (art. primer, apt. vint-i-set)

El precepte objecte de dictamen és l'article primer, apartat vint-i-set, que modifica parcialment l'article 84 LC, tot establint de nou els paràmetres de càlcul del cànon estatal per l'ocupació del domini públic maritimoterrestre. A més d'una previsió de caràcter general, el precepte destaca específicament l'ocupació de diverses infraestructures d'interès general, i d'obres i instal·lacions ja existents o que s'ubiquin en el mar territorial. Així mateix, preveu la reducció del cànon d'ocupació pel que fa a les entitats nauticoesportives.

La disposició final segona fonamenta aquesta nova regulació en la legislació bàsica en matèria de concessions de l'article 149.1.18 CE. La Generalitat invoca la gestió dels ports propis (art. 140 EAC), quant a la seva potestat tarifària. L'escrit del Govern afegeix que la regulació pot fer materialment inviable i deixar sense contingut la potestat tributària i tarifària de la Generalitat sobre els ports de la seva competència.

El règim financer del domini públic maritimoterrestre es basa en la idea que la rendibilitat de l'explotació dels recursos exigeix que qualsevol forma d'ocupació o aprofitament, tant si és per concessió com per autorització, meriti un cànon a favor de l'Estat pel fet que és el titular d'aquest domini públic (art. 132.2 CE), sigui quina sigui l'administració atorgant. També inclou la possibilitat de cobrar taxes fixades per l'administració competent com a contraprestació a les activitats que aquesta dugui a terme. Així, l'article 140.1.c EAC preveu expressament que el règim econòmic dels serveis portuaris inclogui «especialment les potestats tarifària i tributària i la percepció i la recaptació de tota mena de tributs i gravàmens relacionats amb la infraestructura i del servei que es presta».

Aquesta construcció és deutora de la forma com s'ha configurat el domini públic maritimoterrestre i el manteniment en tots els casos de la titularitat del domini públic estatal, pel que ara interessa, adscrit als ports autonòmics. L'article 5 del Text refós de la Llei de ports de l'Estat i de la marina mercant, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2011, de 5 de setembre, permet fixar un cànon d'ocupació a favor de l'Administració general de l'Estat per a les concessions o autoritzacions que les comunitats autònomes atorguin en el domini públic maritimoterrestre del port autonòmic adscrit. Alhora, la comunitat autònoma titular del port pot establir taxes per les concessions i autoritzacions que atorgui en els ports de la seva competència. Aquests

criteris han estat acceptats pel Tribunal Constitucional en la STC 40/1998, de 19 de febrer (FJ 26).

En la mateixa Sentència (FJ 26), el Tribunal Constitucional ja va examinar l'oposició de la Generalitat de Catalunya quan al·legava que l'existència del cànon responia a una visió patrimonial antiquada del domini públic i que havia de ser percebut per les comunitats autònomes, tenint en compte la prestació de serveis que realitzen. L'alt tribunal va rebutjar aquesta interpretació i va prioritzar la titularitat del domini públic que correspon a l'Estat.

Així doncs, la jurisprudència constitucional reconeix que la titularitat del domini públic maritimoterrestre comporta la capacitat d'establir cànon sobre els ports que són competència de la Generalitat. Quant a aquest aspecte, la sol·licitud del Govern assenyala la preocupació per l'efecte que suposarà en la gestió dels ports l'aplicació de la nova fórmula de càlcul econòmic del cànon que incorpora el precepte que estem examinant. Així, sosté que el seu resultat desestabilitzarà el sistema de finançament públic dels ports catalans, atès que obligarà la Generalitat a reduir al mínim la seva recaptació per les taxes dels serveis portuaris com a conseqüència de la nova configuració a l'alça del tribut estatal, que recaurà sobre els mateixos concessionaris del port.

Des d'un punt de vista estrictament formal, com acabem d'indicar, amb l'actual interpretació de la doctrina constitucional no hi ha marge per discutir la potestat estatal derivada de la seva titularitat demanial. Ara bé, tampoc no es pot ignorar que, depenent dels termes en què aquesta s'exerceixi, la seva aplicació pot generar unes conseqüències que afectin indegudament la competència de la Generalitat. En altres paraules, si s'acredités, des d'un punt de vista econòmic, que la modificació del cànon estatal introduïda per la Llei 2/2013 es du a terme de manera que condiciona inadequadament les

competències pròpies de la Generalitat, específicament les previstes en l'article 140.1.c EAC, es podria produir una lesió competencial per menyscabament.

Sobre aquesta figura, no exempta de dificultats, però acceptada per la doctrina i la jurisprudència constitucional (STC 104/1988, de 8 de juny, FJ 1, i 44/2007, d'1 de març, FJ 3), ens hem pronunciat en dictàmens recents (DCGE 11/2012, de 22 d'agost, FJ 3, i 2/2013, de 21 de febrer, FJ 2), però no hi ha dubte que, en el present supòsit, correspondria al Govern acreditar-ho, mitjançant les corresponents dades econòmiques i administratives.

Vuitè. La suspensió d'acords municipals pel delegat del Govern (art. primer, apt. trenta-vuit)

L'article primer, apartat trenta-vuit, de la Llei 2/2013, introdueix a la Llei de costes el nou article 119.2, que habilita el delegat del Govern de l'Estat, d'acord amb el procediment previst a l'article 67 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL), per suspendre els acords municipals que afectin la integritat del domini públic maritimoterrestre, o de la servitud de protecció, o que infringeixin de manera manifesta les limitacions imposades a la zona de servitud de protecció per l'article 25 LC.

La disposició final segona de la Llei 2/2013 no esmenta cap títol competencial específic per emparar la regulació d'aquest precepte, i, per tant, s'ha de considerar que l'Estat l'ha dictat d'acord amb l'article 149.1, clàusules 1 i 23 CE, sens perjudici de la protecció del domini públic maritimoterrestre, que correspon a l'Estat.

L'escrit del Govern de la Generalitat al·lega que les mesures cautelars sancionadores i de restauració de la legalitat formen part de la disciplina urbanística (149.5.e EAC), i en particular del litoral, que estaria traspassada, i, per tant, que la norma vulnera les seves competències. A més, afegeix que l'article 119.2 LC podria infringir també l'autonomia local, en suspendre directament una decisió local, la qual cosa és una potestat que solament correspon als tribunals, llevat del supòsit excepcional d'atemptat greu a l'interès general d'Espanya previst a l'article 67 LBRL.

Quant al principi d'autonomia local (art. 140 CE) i la seva relació amb les competències municipals, la jurisprudència constitucional (STC 170/1989, FJ 9, i 213/1988, d'11 de novembre, FJ 2) ha posat èmfasi en el contingut mínim que el garanteix, amb referència especial a les potestats per gestionar els interessos locals.

El respecte per aquest principi constitucional d'autonomia municipal va incloure l'exclusivitat del control judicial de la suspensió de les decisions de les corporacions locals des de les primeres sentències constitucionals de 1981. Així, la STC 14/1981, de 29 d'abril (FJ 6), va deixar establert que:

«La suspensión gubernativa de acuerdos municipales sin otra razón que el control de legalidad en materia que corresponda al ámbito competencial exclusivo de las Entidades Locales no es compatible con la autonomía, que hoy proclama el artículo 137 de la Constitución, porque entraña una tutela sin otro fundamento que la defensa de la legalidad ejercitable por una vía excepcional.»

Aquest criteri va ser recollit per la primera legislació local de la democràcia, de manera que els articles 65 i 66 LBRL contenen el sistema de control judicial dels actes o resolucions dels ajuntaments: quan l'Estat o una comunitat autònoma considerin que l'acte d'una entitat local vulnera

l'ordenament li adreçaran un requeriment motivat perquè anul·li l'acte en el termini d'un mes. Si l'ajuntament no ho fa, l'Estat o la comunitat autònoma poden impugnar l'acte o l'acord local amb la interposició d'un recurs contenciós administratiu. També hi ha la possibilitat de recórrer directament l'acord davant dels tribunals, sense presentar el requeriment. Amb el recurs es pot instar la suspensió de l'acte o acord municipal, raonada en l'efectivitat de l'interès general afectat i el tribunal en pot decidir tant la suspensió immediata com l'eventual aixecament posterior.

Aquesta regla general constitucional solament té l'excepció de l'article 67 LBRL, que admet la suspensió d'un acte o acord local per part del delegat del Govern, amb requeriment previ, únicament per atemptat greu contra «l'interès general d'Espanya» i amb l'obligació d'impugnació posterior davant dels tribunals en el termini màxim de deu dies.

El Tribunal Constitucional va admetre aquesta previsió remarcant la seva excepcionalitat (STC 214/1989, de 21 de desembre, FJ 23.b), de manera que s'ha consolidat com a cas únic en l'ordenament espanyol.

La norma que examinem comença per remetre's al procediment de l'article 67 LBRL, però l'excepció constitucional solament s'admet, com hem dit, per actes o acords que «atenten gravemente al interés general de España», i aquí estem davant d'actes que «afecten la integritat del domini públic maritimoterrestre o la servitud de protecció». Sembla evident que el bé jurídic protegit no és comparable.

Un supòsit tan excepcional com el que preveu l'article 67 no qüestiona el principi constitucional d'exclusivitat judicial per a la suspensió dels actes municipals, però la seva extensió a altres àmbits equivaldria a minvar la pròpia autonomia constitucional municipal. A més a més, si l'atemptat al domini públic maritimoterrestre fos tan greu que afectés l'interès general

d'Espanya, el delegat del Govern podria utilitzar la via de l'article 67 LBRL, però admetre l'extensió a altres àmbits és precisament atemptar contra el principi d'autonomia local. En la mateixa línia, la recent Sentència 103/2013, de 25 d'abril, ha destacat l'especial legitimació democràtica que atorga l'article 140 CE al govern municipal, tant en la seva funció de direcció política com d'administració, «que contrasta, sin duda, con el diseño que la propia Constitución establece para el Gobierno del Estado (art. 97 y 98 CE). Un plus de legitimidad democrática frente a la profesionalización [...]» (FJ 6).

En conseqüència, la suspensió d'actes o acords municipals per part del delegat del Govern, prevista en l'article primer, apartat trenta-vuit, de la Llei 2/2013, vulnera el principi d'autonomia local que preveu l'article 140 CE.

A més de la possible vulneració de l'autonomia local, l'escrit del Govern considera igualment que la facultat del delegat per suspendre un acte o acord municipal vulnera les competències de la Generalitat en matèria d'urbanisme i ordenació del territori. Sense negar la competència de la Generalitat en la matèria de disciplina urbanística, en el supòsit que examinem, la doctrina constitucional mencionada anteriorment en relació amb la suspensió dels acords municipals per part del delegat del Govern, s'aplica també al cas que s'adoptés la mateixa previsió en relació amb un òrgan autonòmic. Vegeu, per totes, la STC 36/1994, de 10 de febrer, referida a l'àmbit urbanístic, en què s'insisteix en el fet que «[...] la exclusión de la potestad gubernativa de suspender los acuerdos de las Entidades Locales es uno de los elementos fundamentales del modelo de autonomía local configurado por la Ley, y por ello resulta obligado que la legislación que en el ejercicio de sus competencias dicten las Comunidades Autónomas, sobre urbanismo u otros ordenamientos sectoriales, respete dicha exclusión (SSTC 213/1988 y 259/1988). De acuerdo con esta doctrina hemos considerado contrarios a la autonomía local, tal como la configura la legislación básica, los preceptos de leyes autonómicas que otorgaban a las autoridades de la

Comunidad Autónoma la potestad para suspender acuerdos que la Ley de Bases encomienda específicamente a los municipios» (FJ 3).

Novè. La regulació de les urbanitzacions maritimoterrestres (art. primer, apt. quaranta-u)

L'article primer, apartat quaranta-u, de la Llei dictaminada afegeix una nova disposició addicional desena a la Llei de costes que regula les urbanitzacions maritimoterrestres. Concretament, a l'apartat 1 les defineix com els nuclis residencials en terra ferma dotats d'un sistema viari navegable, construït a partir de la inundació artificial de terrenys privats; a l'apartat 2, preveu l'obligació que els instruments d'ordenació territorial d'aquestes urbanitzacions s'ajustin a les prescripcions que, en matèria de domini públic, conté la mateixa disposició addicional; a l'apartat 3, estableix els efectes que es deriven de la realització d'obres de construcció dels canals navegables de la urbanització, a saber: la incorporació al domini públic del terreny inundat, feta exclusió, d'una banda, dels terrenys de propietat privada confrontants amb l'habitatge i reculats respecte del canal navegable que es destinin a estacionament nàutic individual privat i, d'una altra, dels que es destinin a estacionament nàutic col·lectiu i privat (lletra a); el manteniment de la servitud de protecció existent abans de la urbanització (lletra b); i la previsió que l'instrument d'ordenació territorial o urbanística garanteixi, a través de vials, l'accés i el trànsit als canals, en la forma que reglamentàriament s'estableixi (lletra c); d'altra banda, l'apartat 4 atribueix als propietaris dels habitatges confrontants amb els canals navegables el dret d'ús dels amarratges situats davant dels habitatges, tot vinculant aquest dret a la propietat de l'habitatge i establint que només es podrà transmetre juntament amb aquest; finalment, l'apartat 5 estableix que les obres de construcció de canals i estacionament necessitaran el corresponent títol administratiu, sense

que puguin afectar trams de la costa que siguin espais especialment protegits, segons el que reglamentàriament es disposi.

D'acord amb la disposició final segona de la Llei que estem dictaminant, l'apartat quaranta-u de l'article primer es dicta a l'empara dels títols competencials previstos en l'article 149.1.1 i .23 CE. Per la seva banda, el Govern de la Generalitat considera que podria vulnerar les competències que els articles 140, 144.1 i 149.1.3 i .5 EAC reconeixen a la Generalitat de Catalunya en matèria de ports, medi ambient i ordenació del territori i del litoral i urbanisme, respectivament, ja que, al seu entendre, parteix del fet que aquestes urbanitzacions tenen la consideració d'infraestructures de caràcter portuari.

Caldrà delimitar, seguidament, en quina de les competències al·legades s'ubica la norma que estem examinant. Per fer-ho convé al·ludir, en primer lloc, a una qüestió de caràcter terminològic relacionada amb el fet que la legislació vigent utilitza, de forma indistinta, dues denominacions per referir-se al mateix fenomen: «marina interior» (la Llei 5/1998, de ports de Catalunya, desenvolupada pel Decret 17/2005, de 8 de febrer, pel qual s'aprova el Reglament de marines interiors de Catalunya) i «urbanització maritimoterrestre» (la Llei de costes), per bé que, més acuradament, el terme «marina» s'hauria de reservar per al conjunt d'obres i d'instal·lacions necessàries per comunicar permanentment el mar territorial amb terrenys interiors a través d'una xarxa de canals que permeten arribar a peu de parcel·la (que podem qualificar com una infraestructura portuària peculiar), i el terme «urbanització maritimoterrestre» al·ludiria, més específicament, al nucli residencial urbanitzat, al qual, segons hem vist, serveixen els canals esmentats.

En aquest sentit, el precepte que estem analitzant, després de donar un concepte més global que integra ambdós aspectes (el nucli residencial i el

sistema viari navegable), tracta separadament, d'una banda, allò que es pot vincular a l'ordenació territorial i urbanística (apt. 2) i, d'una altra, el sistema dels canals navegables de la urbanització, delimitant allò que pertany al domini públic i les servituds de protecció, accés i trànsit (apt. 3), el règim del dret d'ús privatiu dels amarratges confrontants als habitatges (apt. 4) i la llicència per a la construcció dels canals (apt. 5).

Del que acabem d'exposar hom pot concloure que la matèria regulada per la disposició addicional desena, que introdueix l'apartat quaranta-u de l'article primer, tot i que té vinculació amb l'ordenació del litoral i l'urbanisme, es projecta fonamentalment sobre la construcció de noves vies de transport marítim i les seves infraestructures, les marines interiors enteses com les infraestructures de canals que donen servei a les urbanitzacions maritimoterrestres, que des del punt de vista competencial s'integren, genèricament, en la matèria «ports» que no tinguin la qualificació d'interès general.

El marc constitucional i estatutari de distribució de competències atribueix a l'Estat la delimitació de la zona maritimoterrestre (art. 132.2 CE) i l'establiment de normes de protecció i garantia de l'accés públic (art. 149.1.1 i .23 CE). L'Estat pot adscriure part d'aquest domini públic a les comunitats autònomes per a la construcció de nous ports i vies de transport de titularitat d'aquelles, o d'ampliació o modificació dels existents (art. 49.1 LC). D'altra banda, correspon a la Generalitat la competència exclusiva, prèviament a l'esmentada adscripció del domini públic que sigui necessari per a la construcció de nous ports i vies de transport, per determinar el règim jurídic, la planificació i la gestió dels ports que no tinguin la qualificació d'interès general, les instal·lacions portuàries i altres instal·lacions marítimes menors, així com la gestió del domini públic necessari per prestar els serveis, especialment l'atorgament d'autoritzacions i concessions dins dels recintes portuaris (art. 140.1.a i b EAC).

A partir del paràmetre exposat, analitzarem el contingut material dels diferents apartats de la norma que estem examinant.

L'apartat 1, en tant que es limita a definir les urbanitzacions maritimoterrestres, no ofereix cap retret competencial. Tampoc el presenta l'apartat 2, ja que l'Estat, per protegir el domini públic, pot establir que aquest tipus d'urbanització disposi d'un instrument d'ordenació territorial o urbanística ajustat a les prescripcions que sobre el domini públic determina la mateixa disposició adicional desena.

Pel que fa a l'apartat 3, relatiu als efectes de les obres per construir els canals navegables en terrenys que abans no eren de domini públic ni afectats per servitud de protecció, desglossarem les diferents lletres en què se subdivideix.

En primer lloc, la lletra *a* estableix la incorporació del terreny inundat al domini públic maritimoterrestre (efecte que ja preveia l'article 43 del Reglament de la Llei de costes), excloent-ne els terrenys de propietat privada confrontants amb l'habitatge i reculats respecte del canal navegable, que es destinin a estacionament nàutic individual i privat. També exclou de la incorporació al domini públic els terrenys de titularitat privada confrontants amb el canal navegable i inundats com a conseqüència d'excavacions, que es destinin a estacionament nàutic col·lectiu i privat. Es tracta de previsions que corresponen a les facultats de l'Estat per determinar, per llei, els béns de domini públic estatal (art. 132.2 CE) i que, en aquest cas, coincideixen amb el que ja preveu, amb caràcter general, l'article 4.3 LC, que considera que, en tot cas, tindran la consideració de béns de domini públic maritimoterrestre, «los terrenos inundados que sean navegables».

En segon lloc, la lletra *b*, que estableix el manteniment de la mateixa

servitud de protecció que hi havia abans de les obres, sense que se'n generi una de nova, ni tampoc de trànsit, al voltant dels espais inundats, no vulnera les competències de la Generalitat, ja que l'Estat, a l'empara de l'article 149.1.23 CE, pot dictar normes relatives a la protecció del domini públic, com ho és la fixació de la servitud de protecció, com també pot establir les normes que tenen per objecte garantir el pas públic per a vianants i vehicles de salvament (servitud de trànsit), en aquest cas a l'empara de l'article 149.1.1 CE.

A l'últim, la lletra c, que presenta una clara equivalència amb l'article 28.2 LC, relatiu a la servitud d'accés al mar, ja que té com a finalitat assegurar l'ús públic del domini públic maritimoterrestre, s'emmarca igualment dintre de les competències que el mateix article 149.1.1 CE atribueix a l'Estat per regular les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat en l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals.

L'apartat 4 atribueix als propietaris dels habitatges contigus als canals navegables un dret d'ús sobre els amarratges situats davant dels habitatges. Aquest dret es vincula a la propietat de l'habitatge, i estableix, a més, que el dret només és transmissible juntament amb aquella. Configurades, com hem dit, les urbanitzacions maritimoterrestres o marines interiors com unes instal·lacions portuàries peculiars, destinades principalment a permetre la navegació de les embarcacions esportives a peu de parcel·la en el marc d'una urbanització, hem de concloure que conformen un servei portuari que es vincula a l'ús residencial d'aquestes urbanitzacions. En aquest cas, la competència de l'Estat no troba empara en l'article 149.1.1 CE, ja que el dret d'ús dels amarratges i la seva transmissió vinculada a la propietat de l'habitatge, en cap cas es pot encabir com una garantia de les condicions bàsiques d'exercici dels drets constitucionals, en aquest cas del dret de propietat, ja que aquestes condicions fan referència al «contenido primario (STC 154/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales

(facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos)» (STC 61/1997, de 20 de març, FJ 8). En tant que nova infraestructura portuària, caldrà que, prèviament, l'Estat hagi adscrit a la Generalitat la part del domini públic que sigui necessari per a la seva construcció; la dita part conservarà la qualificació de domini públic estatal i en correspondrà a la Generalitat la utilització i la gestió (art. 140.1.b EAC), que inclou, òbviament, l'establiment del règim d'ús dels amarratges que consideri més pertinent.

En conseqüència, l'article primer, apartat quaranta-u, de la Llei 2/2013, en la redacció que dóna a l'apartat 4 de la disposició addicional desena LC, que afegeix, vulnera les competències de la Generalitat en matèria de ports (art. 140.1.b EAC).

L'apartat 5 exigeix que, per a la realització de les obres de construcció dels canals navegables i estacionaments nàutics, cal el corresponent títol administratiu i estableix que, en cap cas, afectaran trams de costa que constitueixin platja o espais protegits. Es tracta d'una norma que, en allò que es refereix a la no-afectació de les platges o trams protegits, s'ubica clarament en l'àmbit de les bases en matèria de protecció del medi ambient que correspon a l'Estat en virtut de l'article 149.1.23 CE, i, pel que fa a l'exigència del corresponent títol administratiu per a la realització de les obres (que ja preveia l'art. 43 RLC), és una exigència general que, en ser coneguda, es pot considerar fins i tot supèrflua.

Desè. L'elaboració de l'informe sobre la incidència del canvi climàtic en el domini públic maritimoterrestre (disposició addicional vuitena)

L'apartat 1 de la disposició addicional vuitena de la Llei 2/2013 encomana al Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient l'elaboració d'una

estratègia per a l'adaptació de la costa als efectes del canvi climàtic, que se sotmetrà a «avaluació ambiental estratègica», en la qual s'indicaran els distints graus de vulnerabilitat i risc del litoral i es proposaran mesures per afrontar-ne els possibles efectes.

L'avaluació ambiental estratègica (AAE) és una tècnica de valoració prèvia d'activitats amb incidència ambiental, que s'adreça en particular als plans i programes. La importància d'aquesta rau en el fet que inclou un àmbit d'actuació més global que els projectes individuals i que la decisió s'adopta en un nivell superior, amb més informació i més influència.

A la Unió Europea va ser introduïda, com a complement de l'avaluació de l'impacte ambiental dels projectes, per la Directiva 2001/42/CE del Parlament Europeu i del Consell, relativa a l'avaluació de determinats plans i programes en el medi ambient (Directiva 2001/42, en endavant). A Espanya, aquesta Directiva ha estat transposada per la Llei 9/2006, de 28 d'abril, sobre l'avaluació dels efectes de determinats plans i programes en el medi ambient (Llei 9/2006, en endavant).

En resum, l'AAE és un procés formalitzat i sistemàtic per avaluar els efectes ambientals d'un pla o programa elaborat per una administració, mitjançant la realització de documents i consultes que s'han de tenir en compte a l'hora d'aprovar el pla o programa. La gran diferència amb l'avaluació de l'impacte ambiental és el seu caràcter estratègic i que no és directament aplicable, ja que necessita projectes concrets que la desenvolupin. Són, per tant, tècniques complementàries.

L'apartat 2 de la disposició addicional vuitena, objecte de dictamen, conté un mandat de planificació adreçat a les comunitats autònomes:

«2. Igualment les comunitats autònomes a les quals s'hagin adscrit terrenys de domini públic maritimoterrestre, d'acord amb l'article 49 de la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes, han de presentar en el mateix termini assenyalat a l'apartat anterior, al Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient, per a la seva aprovació, un pla d'adaptació d'aquests terrenys i de les estructures construïdes sobre aquests per afrontar els possibles efectes del canvi climàtic.»

La disposició final segona de la Llei 2/2013 no cita especialment la disposició addicional vuitena i, per tant, per les raons que veurem, l'Estat actua mitjançant l'habilitació de l'article 149.1.23 CE, a banda de les facultats que li correspon en l'àmbit del domini públic maritimoterrestre.

L'escrit del Govern assenyala que l'apartat 2 de la disposició addicional vuitena vulnera les competències reconegudes en els articles 140, 144.1 i 149.1, .3 i .5 EAC, sense especificar la infracció competencial corresponent.

Considerada globalment, la disposició addicional vuitena conté un mandat adreçat tant a l'Estat com a les comunitats autònomes, que deriva de la Directiva 2001/41/CE: per al primer, es tracta d'elaborar una «estratègia per a l'adaptació de la costa als efectes del canvi climàtic» i, per a les segones, consisteix a elaborar un pla sobre la possible incidència del canvi climàtic en el domini públic maritimoterrestre que tenen adscrit. Ambdues actuacions han d'utilitzar la tècnica de sotmetiment a l'AAE i s'han de dur a terme en el termini de dos anys.

L'objectiu del precepte és obtenir una avaluació general, i l'apartat 2, per bé que se circumscriu als terrenys del domini públic maritimoterrestre adscrits a les comunitats autònomes i a les estructures construïdes sobre aquests, s'integra en una previsió més àmplia de protecció del litoral i d'adaptació de la costa a l'esmentat canvi climàtic. Aquesta òptica ha estat reforçada pel Protocol del 2008 relatiu a la gestió integrada de les zones costaneres del

Mediterrani, que preveu el sotmetiment a l'avaluació estratègica dels plans i programes que afecten la zona costanera, atesa la seva especial fragilitat (art. 19).

Per tant, pel seu contingut i finalitat, tot i que el pla que han d'elaborar les comunitats autònomes es projecta principalment sobre ports adscrits, podem dir que la norma dictaminada té com a objectiu primordial fer front als efectes del canvi climàtic, integrant-se en una avaluació ambiental d'àmbit superior i de caràcter estratègic. En conseqüència, cal avançar que la norma s'insereix en la matèria de protecció del medi ambient i que el títol que habilita l'Estat per dictar-la deriva de les seves competències en aquest àmbit sectorial (art. 149.1.23 CE). La qüestió que hem d'abordar és la forma d'elaboració del pla autonòmic i, en concret, si l'Estat se'n pot reservar l'aprovació.

La disposició analitzada deriva de la Directiva 2001/42/CE i, com és ben sabut, el desenvolupament i l'execució del dret comunitari no implica una alteració del sistema de distribució de competències i, per tant, l'Estat haurà de complir les seves responsabilitats davant la Unió Europea, segons les regles de cada sector competencial, en aquest cas, en matèria de medi ambient.

Aquesta competència permet a l'Estat dictar la legislació bàsica, i dintre d'aquesta s'inclou la fixació d'instruments de coordinació, entesa no com a poder substantiu addicional sinó en el sentit procedimental que va definir fa molts anys el Tribunal Constitucional. Per tant, hem de considerar com a coordinació «la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca y la homogeneidad técnica en determinados aspectos» (STC 32/1983, de 28 d'abril, FJ 2). Naturalment, són possibles, a més, les tècniques generals de col·laboració i cooperació que es puguin acordar entre les diferents administracions.

En la matèria que ens ocupa, el Protocol internacional relatiu a la gestió integrada de les zones costaneres del Mediterrani, a què hem fet referència abans, subratlla la importància de la coordinació institucional, en sentit ampli, entre totes les administracions públiques afectades (art. 7).

També l'Estatut de Catalunya, a l'article 189.2, preveu l'establiment de mesures de col·laboració i coordinació, si és possible, quan es tracti d'execució del dret de la Unió Europea d'abast superior al territori de Catalunya.

Per tant, la normativa comunitària, tant general com sectorial, i el bloc de la constitucionalitat indiquen la necessitat d'enfocar l'elaboració del pla d'adaptació autonòmica per fer front als efectes del canvi climàtic amb la tècnica de la coordinació. Aquesta admet, a més, un cert grau de direcció per part de qui coordina respecte de qui és coordinat (STC 214/1989, FJ 20.f), sense que en cap cas pugui disminuir els poders de les comunitats autònomes (STC 194/2004, de 4 de novembre, FJ 8).

La Llei de costes mateixa disposa que les administracions públiques han d'ajustar les seves relacions als deures d'informació mútua, col·laboració i coordinació (art. 116 LC), preveient una tècnica general de relacions interadministratives, que pot ser aplicable, en el cas que ens ocupa, a cadascuna de les comunitats autònomes costaneres si no se n'articula una altra de més adient. En concret, l'article 117 LC disposa un sistema d'informes previs i l'obertura d'un període de consultes, si no hi hagués acord entre les administracions implicades.

D'altra banda, la Llei 9/2006, de transposició de la Directiva, reconeix en el seu preàmbul el paper destacat de les comunitats autònomes en l'aplicació de l'AAE per l'activitat planificadora que impliquen les seves competències

sobre ordenació del territori i del litoral. Així mateix, en el seu article 5.3, introdueix els principis d'informació, col·laboració i cooperació i, en l'article 6, preveu la concurrència i jerarquia dels plans i programes promoguts per les distintes administracions i en propugna l'actuació complementària per evitar duplicitats d'avaluació.

Finalment, en l'article 7.2, disposa que: «Quan no estigui previst un procediment per elaborar i aprovar el pla o programa, les administracions públiques competents han d'establir els procediments que garanteixin el compliment d'aquesta Llei»

En definitiva, l'Estat pot establir mecanismes de coordinació perquè l'avaluació de la incidència del canvi climàtic es faci a tot el litoral, incloent-hi l'elaboració d'un pla d'adaptació dels terrenys que depenen de les comunitats autònomes per fer front als efectes del canvi climàtic, però el contingut de la norma que examinem no respon a aquest criteri de coordinació.

En efecte, l'apartat 2 de la disposició addicional vuitena de la Llei 2/2013, com hem dit, estableix que les comunitats autònomes han de presentar al Ministeri, per a la seva aprovació, un pla d'adaptació dels terrenys dels ports adscrits i de les estructures construïdes sobre aquests als possibles efectes del canvi climàtic. El mandat que s'hi inclou no preveu cap de les formes de col·laboració possibles, ni respecta el principi constitucional de coordinació que hem exposat anteriorment i, per la seva literalitat, indica l'establiment d'una relació jeràrquica entre la comunitat autònoma i el Ministeri que impedeix a la Generalitat l'aprovació del pla, de manera que vulnera les competències de la Generalitat en matèria de medi ambient (art. 144.1 EAC) i és contrari a l'article 149.1.23 CE.

Onzè. L'aplicació del règim transitori de la Llei de costes quant a l'amplada de la servitud de protecció (disposició transitòria primera)

La disposició transitòria primera de la Llei 2/2013 fixa un termini de dos anys per instar l'aplicació del règim que preveu la disposició transitòria tercera, apartat 3 LC —que redueix l'amplada de la servitud de protecció de 100 a 20 metres— als nuclis o àrees que, a l'entrada en vigor de la Llei de costes (29 de juliol de 1988), no estaven classificats com a sòl urbà, però que, ja en aquell moment, reunien els requisits que fixa la disposició dictaminada. Aquests requisits són parcialment diferents segons que es tracti de terrenys situats en municipis amb planejament o sense (apt. 1, lletres *a* i *b*). D'acord amb l'apartat 2, aquesta disposició transitòria s'ha d'aplicar als nuclis o àrees delimitats pel planejament, o, si no hi ha planejament, als que delimiti l'administració urbanística competent, en ambdós casos, amb l'informe previ favorable del Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi ambient, que s'ha de pronunciar sobre la delimitació i la compatibilitat d'aquests nuclis amb la integritat i defensa del domini públic maritimoterrestre. Aquest mateix informe es requereix també per al cas que aquells mateixos nuclis ja haguessin estat qualificats com a sòl urbà (apt. 3).

La sol·licitud del Govern denuncia una possible vulneració de la competència de la Generalitat en matèria d'urbanisme (art. 149.5 EAC), ja que entén que la via alternativa al planejament que preveu l'apartat 2 per delimitar les àrees o nuclis per part de *l'administració urbanística competent* «es pot interpretar com una habilitació als Ajuntaments, que també són Administració urbanística (art. 14 TRLU, 2010), perquè delimitin directament, sense intervenció autonòmica, els nuclis o àrees». En síntesi, el Govern considera que aquesta facultat «suposa atorgar a determinats terrenys la condició legal de sòl urbà, encara que sigui tan sols a efecte de les servituds de protecció del demani maritimoterrestre, al marge de l'ordenament urbanístic».

La disposició transitòria tercera de la Llei de costes de 1988 contenia un règim transitori per a l'aplicació de la servitud de protecció que, atesa la importància de les limitacions a la propietat que la Llei introduïa, distingia tot un seguit de situacions partint de la diferència bàsica entre sòl urbanitzable i sòl urbà en el moment de l'entrada en vigor de la Llei. Per al sòl urbà, l'apartat 3 aplicava la servitud de protecció reduïda a 20 metres en comptes de 100, respectant els usos i les construccions existents, així com les autoritzacions ja atorgades, i permetent l'autorització de nous usos i construccions, d'acord amb el planejament en vigor i sempre que respectessin la servitud i no perjudiquessin el domini públic maritimoterrestre. La STC 149/1991 tractà específicament aquesta norma i la declarà constitucional perquè la protecció d'aquest domini públic exigeix a l'Estat introduir límits a la propietat dels terrenys confrontats amb l'esmentat domini, en aquest cas mitjançant el contingut de la servitud de protecció, en particular les prohibicions de l'article 25 LC, que l'Estat pot establir a l'empara de les competències de l'article 149.1.1 i .23 CE (FJ 3.D).

En concret, el FJ 8.D de la mateixa Sentència examinà les repercussions que aquest conjunt normatiu hauria de tenir sobre les situacions urbanístiques precedents dels terrenys i l'afectació a les competències corresponents de les comunitats autònomes i dels ajuntaments, i ho considerà ajustat a l'ordre de distribució competencial. La posterior STC 87/2012, de 18 d'abril, ha confirmat plenament aquesta doctrina, i nega que les comunitats autònomes puguin substituir la funció de l'Estat en la configuració del règim de la servitud de protecció, tant l'establert amb vocació de futur com el de caràcter transitori (FJ 4). En el mateix sentit també s'ha pronunciat la STC 137/2012, de 19 de juny (FJ 4).

A partir d'aquest plantejament, cal ara determinar si les consideracions efectuades respecte de la disposició transitòria tercera, apartat 3, LC són

traslladables a la que estem examinant. Una primera aproximació porta a afirmar que ambdues es fonamenten en la mateixa habilitació competencial del legislador estatal. Tant l'una com l'altra contenen mesures de protecció del domini públic maritimoterrestre en relació amb les condicions mediambientals i els drets dels propietaris dels terrenys contigus, però és clar que també presenten diferències significatives. En aquest sentit, el règim transitori de la Llei de costes de 1988 només s'aplicava als terrenys que ja estaven classificats per l'administració competent com a sòl urbà, mentre que la que es objecte del present Dictamen es projecta, com abans hem exposat, sobre nuclis o àrees que, en no estar classificats com a urbans el 29 de juliol de 1988, o havent-ho estat amb posterioritat, ja aleshores reunien uns requisits que podem qualificar d'equivalents. A banda d'això, la disposició ara dictaminada també es diferencia de l'anterior en el fet que, d'una banda, preveu un doble règim de delimitació dels esmentats nuclis o àrees basat en l'existència o no de planejament i, d'una altra, exigeix un informe ministerial previ i favorable amb el contingut que, a l'inici d'aquest fonament jurídic, ha quedat referit.

Aquestes diferències, però, no tenen una incidència directa en l'exercici de les competències de les administracions autonòmiques i locals en matèria urbanística, i és, per tant, una norma que, en centrar-se en l'aplicació del règim de servitud previst per al sòl urbà a altres supòsits que el legislador considera assimilables, s'ubica clarament en l'àmbit de la protecció del domini públic. La disposició dictaminada no conté, doncs, prescripcions urbanístiques, tot i que per tal que es puguin aplicar els efectes que preveu cal que, prèviament, les administracions competents hagin dut o duguin a terme una actuació d'aquesta naturalesa. I això és així perquè, malgrat que per a la delimitació dels nuclis o àrees afectats per la nova servitud es remeti a l'existència d'un instrument urbanístic (el planejament) o, si no n'hi ha, es recorri a la delimitació que en faci l'administració urbanística competent, es tracta d'una previsió merament instrumental que no fa que la norma deixi

d'incardinar-se en les facultats de l'Estat per protegir el domini públic maritimoterrestre (en aquest cas, reduint substancialment la servitud de protecció).

Així doncs, pel que fa a al dubte que planteja el Govern sobre que l'apartat 2 de la disposició transitòria que estem dictaminant es pot interpretar com una habilitació als ajuntaments per delimitar els nuclis o les àrees als quals es pot aplicar el nou règim transitori, entenem que l'atribució a l'administració «urbanística» competent de la dita facultat no prejutja que aquesta hagi de ser la municipal. En qualsevol cas, correspon a la Generalitat, a l'empara de les seves competències sobre ordenació del litoral i urbanisme (art. 149 EAC), determinar a quina administració pertoca l'exercici de la facultat de delimitació prevista en la disposició dictaminada, la qual cosa pot dur a terme, si és el cas, modificant la normativa actualment vigent en la matèria.

Finalment, una consideració a part mereix, però, el requisit de l'informe previ i favorable —i, per tant, decisor— que ha d'emetre el Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient (apts. 2 i 3), ja que una primera aproximació a aquest tràmit procedimental podria portar a concloure que no s'adiu amb la concepció que acabem de fer d'aquesta disposició com a norma aliena a la matèria urbanística. En efecte, la seva estricta literalitat permetria entendre que el Ministeri no limita el seu pronunciament decisor als aspectes referents a la defensa del domini públic maritimoterrestre, sinó que també ho ha de fer sobre la delimitació concreta dels nuclis o àrees preexistents. Tanmateix, aquesta interpretació literal ha de cedir davant la interpretació teleològica que ens condueix a afirmar que l'objecte de l'informe favorable no ha de ser la delimitació territorial considerada autònomament i aïlladament (ja sigui per la via del planejament o per l'administració urbanística), sinó sobre la compatibilitat de la delimitació dels nuclis o àrees amb la integritat del domini públic, que sí que és competència de l'Estat.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

CONCLUSIONS

Primera. L'apartat dotze de l'article primer de 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, pel que fa als paràgrafs primer i segon del nou apartat 6 de l'article 33 de la Llei de costes, vulnera les competències de la Generalitat de l'article 149.3.a de l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

Segona. L'apartat setze de l'article primer de la Llei 2/2013, de 29 de maig, pel que fa al segon paràgraf del nou apartat 4 de l'article 49 de la Llei de costes, vulnera les competències de la Generalitat de l'article 140.1.d de l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

Tercera. L'apartat trenta-vuit de l'article primer de la Llei 2/2013, de 29 de maig, pel que fa al nou apartat 2 de l'article 119 de la Llei de costes, vulnera el principi d'autonomia local de l'article 140 de la Constitució.

Adoptada per majoria.

Quarta. L'apartat quaranta-u de l'article primer de la Llei 2/2013, de 29 de maig, en la redacció que dóna a l'apartat 4 de la nova disposició addicional desena de la Llei de costes, vulnera les competències de la Generalitat de l'article 140.1.b de l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

Cinquena. L'apartat 2 de la disposició addicional vuitena de la Llei 2/2013, de 29 de maig, en la mesura que atribueix l'aprovació del pla autonòmic que s'hi conté al Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient, vulnera les competències de la Generalitat de l'article 144.1 de l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

Sisena. La resta dels preceptes de la Llei 2/2013, de 29 de maig, objecte de la sol·licitud de dictamen, no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.