

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, en el recurso de inconstitucionalidad 2721-2021, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra los artículos 20.1 b) y 30 d) de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2020, de 30 de julio, de ordenación del litoral, ha dictado el siguiente

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal el 4 de mayo de 2021, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 20.1 b) y 30 d) de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2020, de 30 de julio, de ordenación del litoral, que atribuyen a los Ayuntamientos catalanes la competencia para otorgar autorizaciones para actividades previstas por los planes de uso del litoral y de las playas. Según el recurso, esta habilitación vulnera los artículos 132.2 y 149.1.23 de la Constitución, el artículo 115 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y el artículo 149.3 b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusivamente sobre la “gestión” de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre. Resumidamente, se argumenta que en los artículos impugnados la Comunidad Autónoma ha ejercido una competencia normativa de la que carece, que ha desapoderado a la Generalitat de la competencia ejecutiva que le atribuye el art. 149.3 b) EAC y que ha atribuido a los Ayuntamientos una competencia no prevista en el art. 115 de la Ley de Costas.

En el escrito de interposición el Presidente del Gobierno invocó los artículos 161.2 de la Constitución y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional a fin de que se produjera la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados.

2. El Pleno del Tribunal, mediante providencia de 18 de mayo de 2021, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto y dar traslado de la demanda y los documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento de Cataluña y al Gobierno de la Generalitat de Cataluña, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. La providencia acordó, asimismo, tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso para las partes del proceso, y desde el día en que apareció publicada la suspensión en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros. Finalmente, se ordenó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya”.

3. Por escrito registrado en este Tribunal el día 22 de junio de 2021 el Letrado del Parlamento de Cataluña formuló alegaciones solicitando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad interpuesto, así como, por medio de otrosí, el levantamiento de la suspensión acordada. Argumenta que las leyes gozan de presunción de constitucionalidad y su suspensión debe ser excepcional; que la suspensión incide sobre la autonomía local constitucionalmente garantizada; y que no se aprecia que la aplicación de los preceptos impugnados pueda producir perjuicio alguno para los intereses generales, en particular para la integridad del dominio público marítimo-terrestre, teniendo en cuenta las características de las actividades a que se refieren las cuestionadas autorizaciones, análogas a los servicios de temporada en las playas que ya gestionan los Ayuntamientos y que no se discute en el recurso.

4. Próximo a finalizar el plazo de cinco meses que señala el artículo 161.2 de la Constitución se acordó, por diligencia de ordenación del siguiente día 23 de junio, dar traslado a las partes personadas – Abogado del Estado, Parlamento de Cataluña y Gobierno de la Generalitat de Cataluña – para que en el plazo de cinco días pudieran exponer lo conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión.

5. El día 30 de junio de 2021 tuvieron entrada en el registro del Tribunal las alegaciones del abogado del Estado solicitando el mantenimiento de la suspensión de la vigencia de los preceptos recurridos. Argumenta que el levantamiento de la suspensión puede generar inseguridad jurídica derivada de la aplicación de criterios heterogéneos y dispares por los Ayuntamientos al otorgar las autorizaciones. Además, si los preceptos recurridos fueran finalmente anulados, las autorizaciones otorgadas a su amparo quedarán igualmente sin efecto, con perjuicios tanto para sus titulares como para los Ayuntamientos otorgantes que pueden verse obligados a compensar las pérdidas sufridas por los primeros. Finalmente, el desplazamiento del régimen jurídico de protección establecido por el Estado genera un riesgo cierto de causar perjuicios irreversibles sobre el dominio público marítimo-terrestre. Riesgo incrementado además porque la generalización de esta gestión descentralizada y su implantación en otras Comunidades como Andalucía, Illes Balears y Canarias, con competencias sobre gestión del dominio público o sobre el litoral, extendería la desprotección del dominio público marítimo-terrestre a sus respectivos territorios.

6. El 5 de julio de 2021 presentó sus alegaciones la abogada de la Generalitat de Cataluña, solicitando el levantamiento de la suspensión. Recuerda la jurisprudencia del Tribunal sobre la presunción de constitucionalidad de las leyes, aprobadas por parlamentos democráticos, y el carácter excepcional de la suspensión, que debe mantenerse solamente si la parte actora demuestra perjuicios muy graves e irreparables al interés general o de terceros. Le parece que el Abogado del Estado no ha levantado esta carga. Los preceptos recurridos se refieren a actividades susceptibles de ser autorizadas en las playas y requieren la aprobación del plan de uso del litoral por el Ayuntamiento en cuestión y del Plan de Protección y Ordenación del Litoral por el Gobierno de la Generalitat (artículos 7 y 10 de la Ley 8/2020). Por el momento, la Administración autonómica no ha iniciado la tramitación de este instrumento, por lo que los Ayuntamientos no pueden hacer uso de la habilitación otorgada por los preceptos impugnados, y en todo caso, en la Comisión Bilateral Generalitat-Estado se ha acordado que el procedimiento de aprobación del citado Plan (art. 9) incorpore la solicitud de un informe a la Administración del Estado, lo que garantizará que las solicitudes de autorización se ajusten a la normativa estatal común, y que el control e inspección de las actividades (arts. 33 y 34) se realice por las tres Administraciones (local, autonómica y estatal). En fin, el régimen de los preceptos impugnados se reconoce en el art. 6.3 de la Ley 1/2006, de 13 de marzo, de régimen especial del municipio de Barcelona, y se viene aplicando por el citado Ayuntamiento sin que haya suscitado conflicto ni perjuicio alguno. Concluye afirmando que el recurso y la suspensión descansan en un “prejuicio” contra los

Ayuntamientos y su incapacidad para garantizar el uso adecuado del litoral y de las playas, y que por tanto procede el levantamiento de la suspensión.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución consiste en determinar si procede levantar o mantener la suspensión de los artículos 20.1 b) y 30 d) de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2020, de 30 de julio, de ordenación del litoral, que se encuentran suspendidos en su aplicación como consecuencia de la invocación por el Presidente del Gobierno de los arts. 161.2 de la Constitución y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra ellos.

Estos artículos atribuyen a los Ayuntamientos la competencia para otorgar las “autorizaciones” de uso del dominio público marítimo terrestre para actividades diferentes a la explotación de “servicios de temporada”, mencionada en otros subapartados de los preceptos impugnados que no han sido objeto de recurso [arts. 20.1 a) y 30 c)]. Copiados a la letra, los preceptos impugnados dicen así:

“Artículo 20. Servicios de temporada y actividades previstos por los planes de uso del litoral y de las playas.

1. Corresponde a los ayuntamientos, de acuerdo con los respectivos planes de uso del litoral y de las playas: (...) b) El otorgamiento de las autorizaciones para el resto de actividades previstas por el plan de uso del litoral y de las playas”.

Artículo 30. Competencias de los ayuntamientos.

Corresponde a los ayuntamientos, en los términos establecidos por la presente ley: (...) d) El otorgamiento de las autorizaciones para actividades previstas por los planes de uso del litoral y de las playas”.

2. Los motivos de inconstitucionalidad deducidos en el recurso, brevemente reseñados en el antecedente primero de la presente resolución, son irrelevantes para resolver sobre la cuestión objeto de este incidente, pues según reiterada doctrina, al margen de algunos supuestos excepcionales en los que puede valorarse el *fumus boni iuris*, que aquí no concurren, la decisión de levantar o mantener la suspensión debe adoptarse al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda y atendiendo exclusivamente a las situaciones de hecho derivadas

del mantenimiento o levantamiento de la suspensión y a los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse tanto para el interés general y público como el particular o privado de las personas afectadas. En este sentido, ha de recordarse que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, no solamente invoque la existencia de aquellos perjuicios, sino que debe igualmente demostrar o, al menos, razonar consistentemente su procedencia y la imposible o difícil reparación de los mismos (entre los más recientes, ATC 74/2021, de 20 de julio, FJ 2).

3. Tal y como ha quedado reflejado en los antecedentes, el abogado del Estado alega que el levantamiento de la suspensión puede generar inseguridad jurídica como consecuencia de la actuación heterogénea de los diversos Ayuntamientos, así como perjuicios económicos si los preceptos fueran finalmente anulados, tanto para los titulares de las autorizaciones que quedarían sin efecto como para las Administraciones implicadas si éstas tuvieran que indemnizar esos perjuicios. Además, al no aplicarse el régimen jurídico unitario de la Ley de Costas existe riesgo de que se ocasionen perjuicios irreparables en el dominio público marítimo-terrestre. En relación con esto último, añade que si otras Comunidades Autónomas con previsiones estatutarias similares a las de Cataluña (cita Andalucía, Illes Balears y Canarias) aprobasen leyes análogas el riesgo de desprotección del dominio público marítimo-terrestre se haría extensivo a los respectivos territorios.

4. Según una consolidada jurisprudencia, “la suspensión solamente procede en presencia de perjuicios ciertos y efectivos, en ausencia de los cuales ha de atenderse a la presunción de validez propia de las Leyes” (entre los más recientes, ATC 92/2020, de 9 de septiembre, con cita de otros). Los perjuicios aquí alegados son, en cambio, hipotéticos, por lo que no pueden justificar el mantenimiento de la suspensión.

a) El riesgo de deterioro del medio ambiente es objeto de “consideración preferente” en este tipo de incidentes (véase, por todos, el ATC 114/2011, de 19 de julio, manteniendo la suspensión de la Ley de Castilla y León de declaración del proyecto regional “Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski”). Pero este riesgo aparece aquí desconectado de la aplicación de los preceptos impugnados. El abogado del Estado vincula ese riesgo de “desprotección” del dominio público marítimo-terrestre al mero cambio de Administración competente para el otorgamiento de las autorizaciones, que es el objeto de los preceptos impugnados, no al contenido o régimen jurídico de esas autorizaciones, que no ha cuestionado.

A los efectos prejudiciales propios de este incidente cabe apreciar, en consonancia con lo alegado por los representantes del Parlamento y Gobierno autonómicos, que la Ley catalana dispone que el Plan de protección y ordenación del litoral de ámbito autonómico debe “respetar el régimen general del dominio público marítimo-terrestre” (art. 7), y que los planes de ordenación del litoral y de las playas de ámbito municipal, que desarrollan el anterior, tienen por objeto ordenar “las ocupaciones para los servicios de temporada” – excluidas del presente proceso, *supra* FJ 1 – y “las actividades que se planifique situar [en el dominio público marítimo-terrestre y en los terrenos de titularidad pública situados en su zona de servidumbre de protección] que solo exijan, en su caso, instalaciones desmontables o bienes muebles”. Expresión análoga a la del artículo 51.1 de la Ley de Costas, que dice que “[e]starán sujetas a previa autorización administrativa las actividades en las que, aun sin requerir obras o instalaciones de ningún tipo, concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad, y asimismo la ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles” (por el contrario, la ocupación del dominio público marítimo-terrestre con obras o instalaciones no desmontables se sujeta a concesión, de acuerdo con el art. 64.1).

Este carácter desmontable de las instalaciones disminuye, si no anula, el riesgo de que se produzcan perjuicios irreparables en el dominio público marítimo-terrestre, a falta de alegaciones y pruebas adicionales por el Abogado del Estado.

b) Lo dicho basta para rechazar también el argumento vinculado a la posible aprobación de leyes análogas por otras Comunidades Autónomas. Además, este riesgo de generalización es igualmente hipotético, lo que impide que pueda justificar el mantenimiento de la suspensión (así, AATC 154/2013 y 153/2013, ambos de 9 de julio, FJ 4, y 123/2013, de 21 de mayo, FJ 4, todos ellos sobre un impuesto autonómico efectivamente replicado por otras Comunidades Autónomas). En todo caso, si ese riesgo se materializara, los artículos 161.2 CE y 30 LOTC brindan al Gobierno suficiente protección ante ello.

c) Es igualmente hipotética la actuación “heterogénea y dispar” de los Ayuntamientos en el ejercicio de una competencia atribuida y suspendida. El propio escrito de alegaciones del abogado del Estado reconoce que es una “probabilidad”, y en todo caso no se compeadece con la expresa previsión legal de que esa actuación debe sujetarse al plan autonómico y éste, a su vez,

al “régimen general del dominio público marítimo-terrestre”, contenida en los artículos 7 y 10 de la Ley autonómica antes aludidos.

Además, aparte de resultar una posibilidad harto improbable, dado el carácter reglado de estas autorizaciones, es un argumento contrario a nuestra jurisprudencia según la cual “de lo que se trata en este trámite no es de defender la seguridad jurídica con argumentos que pueden valer para cualesquiera impugnaciones, sino de alegar y acreditar los perjuicios irreparables o de difícil reparación que se producirían, en concreto, por la vigencia de los preceptos impugnados durante todo el tiempo que dure el proceso constitucional”, sin que sirvan a ese efecto alegaciones “genérica[s] e hipotética[s] vinculada[s] al resultado final del proceso, y carente[s] de un mínimo de sustento argumental sobre la certeza, efectividad y alcance de esos hipotéticos perjuicios” (ATC 18/2017, de 31 de enero, FJ 3, con cita de otros). En este sentido, hemos considerado que los posibles perjuicios económicos derivados de una eventual sentencia estimatoria que declare la inconstitucionalidad de las normas recurridas son, no solo hipotéticos, sino indemnizables, por lo que no pueden servir de soporte a una decisión de mantenimiento de la suspensión (ATC 181/2011, de 13 de diciembre, FJ 5).

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Levantar la suspensión de los artículos 20.1 b) y 30 d) de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2020, de 30 de julio, de ordenación del litoral.

Madrid, a quince de septiembre de dos mil veintiuno.

