

ORDENACIÓ ESTATAL I PLANEJAMENT URBANÍSTIC A LA ZONA LITORAL*

Sebastià Grau Àvila
Advocat i tècnic urbanista

1. Introducció

La publicació de la Sentència 149/1991, de 4 de juliol, del Tribunal Constitucional, per la qual es resolen diversos recursos interposats contra la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes, ha vingut a reavivar una nova onada d'estudis i treballs sobre l'abast de la normativa estatal de protecció del domini públic del litoral.

Des de l'òptica del Dret urbanístic s'ha analitzat doctrinalment la concurrència de les legislacions estatal i autonòmiques sobre el mateix territori, derivades de títols competencials diversos. Això no obstant, és evident que, a la llum de les consideracions jurisprudencials fetes pel Tribunal Constitucional en la Sentència que comentem, el panorama de les relacions entre tots dos grups normatius queda clarificat.

El present treball, que és fruit de la ponència presentada en el *Seminari de Dret Local* que organitza la Federació de Municipis de Catalunya i coordina el professor Francesc Lliset Borrell, pretén servir de primera i potser elemental recopilació de reflexions sobre aquesta matèria, des de la perspectiva de l'operador urbanístic.

En aquest sentit, hem de preguntar-nos, d'entrada, si és correcte parlar d'«ordenació» estatal a la zona litoral. Aquest terme es pot utilitzar, bàsicament, en el sentit físic de conjunt de determinacions que estructurin l'espai en funció de la seva destinació, ex-cloent o preferent, a uns usos més o menys concrets, o en el sentit jurídic de règim aplicable específicament a uns béns determinats. En el cas del Dret urbanístic, totes dues accepcions es complementen, en el sentit que l'ordenació física (classificació i qualificació del sòl) dóna contingut a l'ordenació jurídica (drets i deures de la propietat).

És evident que de la mateixa Llei de costes i de les disposicions reglamentàries que s'hi contemplen neix una veritable «ordenació» de l'espai físic, ja que es predeterminen usos i intensitats, es vincula la propietat a aquest règim i s'assegura el compliment d'aquesta vinculació mitjançant un règim de control per via autoritzatòria, i, si s'escau, sancionadora.

El conflictiu és que aquesta ordenació estatal coincideix amb l'ordenació urbanística, tant en l'espai sobre el qual actua com en les tècniques que utilitza. Així, pel que fa a l'espai, no cal insistir en l'acceptació de l'extensió de la facultat de planejament urbanístic a la zona de domini públic marítimo-terrestre estatal; i, quant a les tèc-

*Aquest article ha estat redactat abans de la publicació de la Sentència 198 del Tribunal Constitucional, de 17 d'octubre de 1991, per la qual es resolen diversos conflictes de competències en relació amb diversos preceptes del Reial Decret 1741/1989, d'1 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei de costes.

niques utilitzades, l'ordenació d'usos, la vinculació jurídica de la propietat i la subjecció al règim autoritzatori són instruments comuns a tots dos grups normatius.

Assentades així les bases de l'hipotètic conflicte entre l'ordenació estatal i l'ordenació urbanística, ens proposem aquí de sistematitzar les fórmules de coordinació de totes dues competències ordenadores i estudiar el seu abast i els seus efectes, especialment mitjançant l'anàlisi de la doctrina assentada a la Sentència del Tribunal Constitucional sobre la Llei de costes.

2. Règim de l'ordenació estatal del litoral

2.1. *La causa de la facultat d'ordenació estatal*

L'origen de la potestat pública estatal en matèria d'ordenació del litoral s'ha de buscar en el doble objecte de la Llei de costes, definit en el seu article 1, quan parla de «determinació del domini públic» i de «protecció, utilització i policia» del demani.

En aquest sentit, la Sentència recalca que la Constitució estableix «amb absoluta precisió que és competència pròpia de l'Estat la determinació d'aquelles categories de béns que integren el domini públic natural».

Estem, doncs, davant la facultat de definir els béns que integren el domini públic, la qual cosa consisteix, en definitiva, en la clàssica potestad de partió respecte dels béns demaniais.

Però, en segon lloc, l'ordenació estatal del litoral porta causa de la facultat d'establiment d'un règim jurídic exorbitant dels béns que componen aquest domini públic, l'abast del qual és definit per la Sentència en un doble sentit. D'una banda, aquest règim jurídic comprèn l'aplicació a aquest demani dels principis clàssics d'inalienabilitat, imprescriptibilitat i inembargabilitat, però a més arriba a l'adopció de «totes les mesures que cregui necessàries per preservar les seves característiques pròpies ... i per assegurar la integritat d'aquesta titularitat ... i protegir el demani marítim terrestre a fi d'assegurar tant el manteniment de la seva integritat física i jurídica com el seu ús públic i els seus valors paisatgístics».

2.2. *Abast de l'ordenació estatal*

D'això anterior es desprèn que l'abast de la potestat estatal, pel que fa al règim jurídic del domini públic marítimo-terrestre, va dirigit a un doble objectiu i utilitza una doble tècnica.

D'una banda, es tracta de «limitar o condicionar l'ús del domini públic», entès com a terreny estricte del demani marítimo-terrestre estatal, i, de l'altra, es tracta de «limitar o condicionar l'ús dels terrenys confrontants pels seus propietaris». En paraules de la Sentència, fonament jurídic 1, lletra D), «aquestes finalitats que empara l'article 45 CE no es poden aconseguir, tanmateix, sense limitar o condicionar d'alguna manera les utilitzacions del demani i l'ús que els seus propietaris poden fer dels terrenys confrontants amb ell...».

S'està, per tant, descrivint un doble àmbit de l'ordenació: la que correspon al domini públic marítimo-terrestre, definit a l'article 3 de la Llei de costes en el que aquí ens interessa com «la ribera del mar i de les ries», i la que correspon als terrenys confrontants i contigus.

D'aquí ve que per a cadascun d'aquests termes territorials la Sentència ofereix diferents títols legitimadors de la potestat d'ordenació estatal. En el primer cas, la legitimació deriva directament de la titularitat estatal del demani, mentre que en el segon cas, és a dir, en els terrenys confrontants, la legitimació deriva de títols més difusos, com són «assegurar una igualtat bàsica en l'exercici de la persona (art. 45 CE)», de manera que «no és ja la titularitat demanial, sinó la competència que li atribueix (a l'Estat) el citat article 149.1.1 (CE) la que fonamenta la legitimitat de totes aquelles normes destinades a garantir, en condicions bàsicament iguals, la utilització pública...» del domini públic.

El segon títol legitimador de l'ordenació estatal dels terrenys confrontants «és el que, en relació amb la protecció del medi ambient, consagra l'article 149.1.23 (CE) ... És sens dubte la protecció de la natura la finalitat immediata que persegueixen les normes mitjançant les quals s'estableixen limitacions en l'ús dels terrenys confrontants a fi de preservar les característiques pròpies, fins i tot, és clar, els valors paisatgístics, de la zona marítimo-terrestre».

Definits per tant l'abast i la legitimació de l'ordenació estatal del litoral, en la seva doble vessant de la zona del domini públic i dels terrenys que hi confronten, és clar que en cap dels dos casos aquesta ordenació no queda sotreta de les competències que sobre aquest aspecte, és a dir, sobre l'ordenació territorial, corresponen a altres ens públics (fonament 1, lletra C) i que les limitacions i ordenacions dels terrenys confrontants tampoc no es poden concebre «sense incidir sobre la competència que per a l'ordenació del territori ostenten les comunitats autònomes costaneres» (fonament jurídic 1, lletra D).

2.3. El contingut de l'ordenació estatal del litoral

Ja hem analitzat com per a l'estudi de l'ordenació estatal del litoral ens hem de referir en tot cas a la distinció entre l'ordenació de la zona de domini públic i l'ordenació dels terrenys confrontants amb aquest domini públic litoral.

Aquest punt de partida és bàsic per determinar l'atribució de potestats prevalents a l'una o a l'altra de les Administracions —l'estatal o les autonòmiques— amb competències concurrents en ordenació del territori a què es refereix la legislació de costes. Així, veurem en aquesta exposició com en l'ordenació del demani marítimo-terrestre és prevalent, en tot cas, la potestat estatal, mentre que en els terrenys confrontants amb aquest domini públic la prevalença s'ha de predicar de la potestat d'ordenació de les comunitats autònomes.

Les manifestacions d'aquesta prevalença s'han de buscar, en definitiva, en l'abast de la potestat d'ordenació per via reglamentària (plans i normes) que tenen l'una i l'altra administracions, i també en l'abast del caràcter vinculant dels informes preceptius que ha d'emetre cada administració en els processos d'aprovació del planejament que tramiti l'altra.

3. L'ordenació dels espais demanials

Ja hem indicat que precisament la zona del domini públic marítimo-terrestre delimitat en virtut del partionament administratiu és l'àmbit on l'Estat exerceix amb

competències plenes les seves facultats d'ordenació. Així, el fonament 7, A), c) de la Sentència expressa el que segueix: «La competència exercida, mediatament o immediatament, per les comunitats autònomes que ha d'aprovar els plans o normes d'ordenació territorial és la que, amb caràcter exclusiu, els concedeixen els respectius Estatuts sobre la matèria, mentre que la competència estatal (més precisament, facultat inherent a la titularitat estatal) és la que té per objecte la protecció física del demani i la garantia de la seva utilització».

És, per tant, en aquest espai on l'ordenació estatal s'exerceix plenament a través dels instruments següents:

A) Les normes generals i específiques per a determinats trams de costa (art. 34 de la Llei)

Recordem que, d'acord amb l'article citat, l'Administració de l'Estat pot dictar normes generals i específiques per a determinats trams de costa, en les quals s'inclouran directrius, entre altres aspectes, sobre la «localització en el domini públic de les infraestructures i instal·lacions...».

Doncs bé, queda admès a la Sentència que som davant de veritables instruments d'ordenació, ja que vinculen directament la generalitat dels destinataris i s'imposen al contingut reglamentari de l'ordenació territorial (disposició transitòria tercera, apartat 4, de la Llei de costes). No es tracta de normes que imposin directrius o vinculacions al planificador urbanístic, sinó que vinculen directament el ciutadà i substitueixen l'ordenació territorial.

En aquest sentit, el fonament 4, lletra B), apartat d) de la Sentència reconeix que «no es tracta, doncs, de simples instruccions de servei, ni de normes que, considerades aïlladament o en connexió amb les funcions que (a l'Estat) imposa inexcusablement l'article 132.2 CE vénen a condicionar la competència assumida per les comunitats autònomes per a l'ordenació del seu propi territori, sinó de normes que procedeixen directament a ordenar-lo i que, en conseqüència, envaeixen les competències autonòmiques».

En aquest sentit, la Sentència declara inconstitucional l'article 34 que comentem i conclou que no hi pot haver ordenació estatal que s'imposi a l'ordenació territorial com a competència pròpia de les comunitats autònomes.

Sens perjudici d'això anterior, la Sentència no pot deixar d'admetre les facultats prioritàries o preferents de l'Estat pel que fa a la protecció i ús de la zona de domini públic marítimo-terrestre, i això en el sentit següent:

— Les facultats de l'Estat d'establir el règim jurídic del domini públic no poden exercir-se per la via general ordenadora, sinó que s'han de desenrotllar per la via dels actes singulars d'aplicació i basant-se en el títol directe derivat de la Llei sobre prevenció i utilització adequada del demani públic.

— En conseqüència, i perquè aquesta facultat es basa en un títol diferent del d'ordenació territorial, l'Estat pot adoptar decisions restrictives en forma, per exemple, de denegacions de sol·licituds d'ocupació, fins i tot en el cas que l'activitat sol·licitada estigui d'acord amb l'ordenament urbanístic.

L'apartat de la Sentència citat abans expressa això anterior en els termes següents: «...la declaració d'inconstitucionalitat del precepte (art. 34) no implica de cap manera que l'Administració de l'Estat, a la qual incumbeix la protecció i utilització del demani, no pugui ... en general exercir les seves funcions pròpies sense altra orientació que l'interès públic, de manera que no pugui negar, per exemple, les autoritza-

cions o condicions que se'n sol·licitin, fins i tot estant ajustades, aquestes sol·licituds, als corresponents instruments d'ordenació territorial, quan estimi que el seu atorgament seria perjudicial per a la integritat del domini públic o per a la seva utilització».

El problema rau, aquí, en la definició o apreciació de quan «hi ha perill de dany per a la integritat del domini públic». Aquesta apreciació lliure pels òrgans de l'Estat només pot limitar-se per la via de les circulars o instruccions de servei pròpies del principi de jerarquia, que podria arribar fins i tot al reglament independent d'àmbit intern o directiu, però mai per la via de la vinculació directa dels ciutadans. Això pot fer progressar certes possibilitats que semblaven desterrades, com el subjectivisme o l'increment de la discrecionalitat, basant-se en una mínima autolimitació reglamentària de l'Administració.

Per corregir aquesta observació, no podem deixar d'avançar una referència a l'article 112 de la Llei, que preveu l'existència d'un informe de l'Administració de l'Estat en relació amb els procediments de tramitació del planejament urbanístic i dels instruments d'ordenació territorial. Doncs bé, considerem que precisament aquest informe, per tal com estén el seu àmbit al domini públic marítimo-terrestre estricte, conté materialment la definició de certs criteris interns d'utilització o protecció d'aquest demani, de manera que, un cop adoptats per l'Administració urbanística i incorporats al planejament, autolimiten i vinculen la facultat de decisió de l'Administració estatal, ja que manifesten els criteris de definició d'un concepte jurídic indeterminat com és el del «perill de danys per a la integritat» del domini públic, de manera que els actes singulars de l'Estat de resolució de sol·licituds en aquest àmbit concret del demani litoral no es podran apartar de la interpretació que el propi Estat hagi fet d'aquest concepte.

B) *Els informes com a mitjans de coordinació de competències en l'ordenació del domini públic*

Ja hem avançat que l'article 112 de la Llei crea l'informe vinculant de l'Administració de l'Estat com a instrument de coordinació de les competències estatals amb les de planejament urbanístic.

La Sentència que analitzem confirma la constitucionalitat del caràcter vinculant de l'esmentat informe, amb la qual cosa, dins de l'espai atorgat com de domini públic, es confirma la prevalença de les competències estatals. Tanmateix, el Tribunal Constitucional fa importants comentaris sobre l'abast d'aquest informe, restringeix adequadament el seu àmbit, i, en conseqüència, limita la seva força vinculant al contingut estricte que li és propi. Això significa que si l'informe es refereix a matèries o activitats lligades al títol del domini públic, com a facultat pròpia de l'Estat i derivades directament d'aquesta titularitat demanial, té llavors veritable caràcter vinculant. Ens estem referint, concretament, a la facultat d'atorgar títols per a l'ocupació o utilització del demani, o de protecció de les servituds de trànsit o accés, a més de les derivades d'altres competències sectorials, entre les quals la Sentència enumera la defensa, la il·luminació de costes i els ports d'interès general.

Això anterior ens porta a predicar un clar caràcter expansiu del contingut vinculant de l'informe de l'Estat, ja que, en referir-nos a l'àmbit estricte del domini públic, les actuacions imaginables en aquesta zona sempre estaran lligades a l'«ús i ocupació» del demani.

Un altre comentari que es pot formular sobre l'informe de l'article 112 de la Llei se centra a analitzar a quina Administració correspon d'apreciar els correctes abast i

extensió de la seva naturalesa vinculant. Dit d'una altra manera, el tema és si l'Administració urbanística pot aprovar definitivament el planejament desatenent el contingut de l'informe de l'Administració de l'Estat, entenent que el seu abast desborda les competències pròpies pel que fa a l'ús i preservació de l'esmentat demani i traslladant, en conseqüència, als òrgans estatals, la càrrega de la impugnació jurisdiccional del pla. Si bé aquesta possibilitat és teòricament acceptable, considerem que, a la pràctica, seria en primer lloc perillosa si, per exemple, s'arribessin a atorgar llicències basant-se en un pla impugnat i amb clares possibilitats de ser anul·lat, i, en segon lloc, també seria inútil, ja que en definitiva l'Administració estatal sempre ostentarà la facultat de denegació del títol autoritzatori o concessional sobre el domini públic, i ja hem analitzat anteriorment que aquesta facultat s'imposa fins i tot al planejament urbanístic.

4. L'ordenació dels terrenys confrontants amb el domini públic marítimo-terrestre

Sabem que en aquests espais exteriors a allò que és el domini públic atermenat, la competència estatal és accessòria i instrumental, ja que ve legitimada per la necessària protecció «indirecta» del domini públic.

Per tant, la competència prevalent és la de planejament i ordenació territorial, de manera que aquí l'Administració urbanística ostenta el privilegi de la presumpció de la legalitat i d'executivitat dels seus actes, la qual cosa es concreta en els apartats següents:

A) Necessitat d'informe favorable de les administracions urbanístiques per a l'aprovació per l'Estat de les normes de l'article 22 de la Llei de costes

Recordem que l'article 22 de la Llei permet a l'Estat dictar normes per a la protecció de determinats trams de costa, el contingut essencial de les quals pot ser:

- a) L'extensió de la zona de servitud de protecció dels 100 metres fins a un màxim de 200 metres des del límit interior de la ribera del mar.
- b) La regulació de les obres, instal·lacions i activitats que, amb caràcter ordinari o amb caràcter excepcional, es permetin en la servitud de protecció.
- c) La regulació del règim d'autoritzacions en la zona de servitud de protecció.
- d) L'ampliació de la servitud de trànsit de 6 a 20 metres.
- e) La definició de la llargària i l'amplària de la servitud d'accés públic al mar.
- f) La determinació de la distància en què s'exigeix informe de l'Administració de l'Estat per a les extraccions d'àrids en els trams finals de lleres.

Del contingut d'aquestes normes i de la ubicació de l'article 22 que les regula en el títol II de la Llei, que es refereix al règim de «limitacions de la propietat sobre els terrenys contigus a la ribera del mar», es dedueix que no és el seu objecte la regulació del domini públic estricte, de manera que el procediment a seguir per a la seva aprovació inclou l'acord o conformitat de les Administracions urbanístiques.

L'apartat C) del fonament 3 de la Sentència s'expressa en els termes següents: «Del tenor literal del precepte ... es desprèn que aquestes normes no podran ser aprovades

si s'hi oposa una qualsevol de les Administracions interessades. Aquesta necessitat de concurrència de tots els poders públics amb competències pròpies sobre el territori, que explícitament reconeix el Reglament (art. 42.3), redueix al mínim possible la funció de l'Estat en la protecció del demani, i, en conseqüència, no exclou la competència autonòmica, que es manté plena, ja que pot o no assentir a les normes proposades, les quals, sense el seu consentiment, no arriben a néixer».

La qüestió rau en si l'esmentat «assentiment» pot interpretar-se com la necessitat de l'informe exprés, és a dir, de si la falta d'informe en el termini atorgat s'ha d'interpretar com la impossibilitat d'aprovació de les normes per part de l'Administració de l'Estat. Creiem que res no permet deduir que som davant d'una situació diferent de la regulada, amb caràcter general, a l'article 86 de la Llei de procediment administratiu, de manera que, si no s'emet l'informe en el termini d'un mes (art. 42.2 del Reglament), en podran prosseguir les actuacions.

D'altra banda, l'art. 22.2 de la Llei de costes exigeix que les discrepàncies manifestades per l'Administració autonòmica o local en relació amb les normes estatals projectades siguin «substancials», qualificatiu l'apreciació del qual s'ha de residenciar, precisament, entre les facultats de l'Administració informant.

B) *Abast «a la baixa» de l'informe de l'Estat en el procediment d'aprovació de plans urbanístics*

Recordem que l'article 117 de la Llei determina el procediment d'aprovació dels plans urbanístics que «ordenin el litoral» basant-se en un primer informe de l'Administració de l'Estat previ a l'aprovació inicial, que s'ha d'entendre preceptiu i no vinculant, i en un segon informe previ a l'aprovació definitiva, que serà preceptiu i vinculant, i el contingut negatiu del qual obliga a un acord entre les administracions que hi intervenen mitjançant un període de consultes.

Doncs bé, el Tribunal Constitucional considera que resulta debilitat el contingut vinculant d'aquest informe en relació amb l'informe també vinculant contemplat a l'article 112 de la pròpia Llei de costes. I aquesta debilitació no pot derivar més que de la circumstància que en el cas de l'article 117 sembla que estem pensant en l'ordenació dels terrenys confrontants o contigus al domini públic, mentre que en el de l'article 112 inclouríem més específicament l'ordenació dels terrenys demaniais estrictes.

La Sentència ve a establir, així, la doctrina que «no se subordina l'aprovació dels corresponents instruments d'ordenació (o de la seva revisió o modificació) sempre i en tot cas a la concurrència de totes dues voluntats, sinó solament en aquells supòsits en què l'informe desfavorable de l'Administració estatal versí sobre matèries de la seva competència». I aquestes matèries no són sinó els títols d'ocupació i ús del domini públic estricte i la regulació de les servituds de trànsit i d'accés.

Però l'important és que l'alt Tribunal deixa a l'apreciació de l'Administració urbanística l'abast correcte de l'informe dels òrgans estatals competents, és a dir, la valoració de si l'informe de l'Estat es limita a les «matèries de la seva competència» o si, al contrari, se n'excedeix. El fonament 7, D) assenta la doctrina que «quan l'informe negatiu (de l'Estat) versí sobre matèries que, a parer de la comunitat autònoma, s'excedeixin de la competència estatal, la recerca de l'acord no és jurídicament indispensable, i, en conseqüència, l'Administració competent per a l'ordenació territorial i urbanística podrà adoptar la decisió que sigui procedent, sens perjudici, és clar, de la

possibilitat que sempre s'ofereix a l'Administració estatal d'atacar aquesta decisió per raons de constitucionalitat o de legalitat».

Pels mateixos arguments utilitzats abans, la no emissió de l'informe per part de l'Administració estatal en el termini de dos mesos obrirà la possibilitat de continuar el procediment, és a dir, de procedir a l'aprovació definitiva del pla urbanístic.

C) *Abast dels «criteris legals d'ordenació» en la zona contigua al domini públic*

La Llei de costes, en diversos articles, conté allò que, en paraules del Tribunal Constitucional, constitueix veritables criteris d'ordenació que les comunitats autònomes i administracions locals han d'acollir en els seus instruments urbanístics. Així, l'article 30 de la Llei determina les directrius sobre aparcaments, construccions, volums i densitats a l'anomenada «zona d'influència», que abasta un mínim de 500 metres des del límit interior de la ribera del mar, i, d'altra banda, l'article 25 conté criteris d'ordenació de la zona de domini públic que les comunitats autònomes han d'acollir en els seus corresponents instruments.

La naturalesa d'aquests «criteris d'ordenació», pel que fa als terrenys contigus al domini públic, imposa que sigui l'Administració urbanística la competent per analitzar, ponderar i valorar la forma, els mitjans i el grau del seu compliment.

D'això es deriva que, un cop assentat el compliment dels criteris d'ordenació en els instruments urbanístics, l'Administració de l'Estat queda vinculada a les seves determinacions, i només les pot obviar en dues circumstàncies:

a) En els casos de competències estatals de «valor absolut», com poden ser, en matèria de defensa, il·luminació de costes, senyals marítics, ports d'interès nacional, cables submarins, etc.

b) Per la via de l'article 180 de la Llei del sòl, que permet a l'Estat realitzar obres en contra del planejament, residenciant la decisió final, en cas de desacord amb l'Administració urbanística, en el Consell de Ministres. Recordem, a més, que l'article 111 de la Llei de costes significa, en aquesta matèria, una greu derogació del règim general de suspensió dels actes de l'Estat continguda en la norma citada de la legislació urbanística, en el sentit que, quan estiguem davant d'obres de les que la pròpia legislació de costes qualifica com d'«interès general», els ajuntaments no les podran suspendre, ni tan solament en el cas que s'hagi obviat el procediment del propi article 180 de la Llei del sòl.

5. **Les autoritzacions d'obres i usos en els terrenys contigus, basant-se en la legislació de costes**

La Llei de costes contempla, com hem estat analitzant, una sèrie de competències estatals, per tal de dictar normes generals i específiques que ordenin els terrenys confrontants o contigus amb el domini públic, l'execució de les quals es controla mitjançant la subjecció dels usos i obres en aquesta zona a un règim autoritzatori. Es tracta, per tant, d'autoritzacions dirigides a controlar el compliment de les disposicions directes de la Llei i de les normes estatals que s'aprovin en la seva execució.

Ja hem vist com, d'acord amb les argumentacions del Tribunal Suprem, correspon a l'Administració urbanística recollir els criteris legals d'ordenació en els seus

instruments, i també hem arribat a la conclusió que les normes estatals per a aquesta zona contigua al domini públic queden condicionades a la seva acceptació, mitjançant informe favorable, per part de les administracions amb competències urbanístiques.

Assentat, per tant, que el règim autoritzatori és en realitat un conjunt d'actes d'execució de la Llei, no li quedava, a la Sentència del Tribunal Constitucional, sinó declarar la nul·litat de l'article 26.1 i de l'article 110.b), ja que atribuïen a l'Estat la competència per resoldre sobre aquelles autoritzacions. Establert que en els terrenys confrontants preval el règim general d'ordenació urbanística, també s'haurà d'acudir a aquest règim per fixar les competències en matèria autoritzatòria.

La qüestió rau en quina serà l'Administració competent, estant exclosa, com està, la de l'Estat.

D'entrada hem de convenir que les referències fetes pel Tribunal Suprem a les comunitats autònomes en analitzar aquesta qüestió se circumscriuen a l'àmbit del que s'ha d'entendre per «competències legislatives», que són predicables de l'Estat, i «competències d'execució» en matèria de protecció del medi ambient, que corresponen a les comunitats autònomes. El fonament jurídic 3.D).d) estableix que la potestat d'autoritzar usos en la zona de servitud de protecció (terrenys confrontants amb el domini públic) constitueix «... una competència de caràcter executiu aliena a les constitucionalment reservades a l'Estat, i que s'engloba, pel seu contingut, en l'execució de la normativa sobre protecció del medi ambient o en l'ordenació del territori i/o urbanisme de competència exclusiva de les comunitats autònomes.

Com veiem, aquesta argumentació dialèctica serveix per excloure la competència estatal en matèria d'execució de la normativa sobre medi ambient o sobre urbanisme, però no serveix de res a l'hora de concretar a quins ens correspon la competència autoritzatòria, als efectes de la qual haurem d'acudir al règim general de competències contemplat a la legislació urbanística, que és, en definitiva, l'instrument d'execució de l'ordenació estatal sobre medi ambient al qual es remet la Llei de costes. Això ens porta, en definitiva, a predicar les competències dels ajuntaments, a les quals es remet expressament l'article 178.3 de la Llei del sòl.

La pròpia Sentència del Tribunal Constitucional que analitzem contempla aquesta remissió en el paràgraf tercer del fonament jurídic 3.D).d), en determinar que «correspondrà, doncs, exercitar aquesta potestat autoritzatòria als òrgans pertinents de les comunitats autònomes, o, si s'escau, als ajuntaments...».

No és innecessari comentar breument el règim jurídic d'aquestes autoritzacions municipals, en el sentit de descobrir el camí formal de la seva resolució a la vista que es tracta d'aplicar una normativa (la de costes) sectorial en relació amb la normativa urbanística general.

Considerem que la resolució s'ha d'abordar des del criteri de la unitat de procediment i d'acte, és a dir, que no existrien dues llicències sinó una de sola, en la qual, tanmateix, es constataria el compliment de dos grups normatius refosos, com hem vist, en el planejament urbanístic, prevalent sobre l'estatal en aquesta zona contigua al domini públic marítimo-terrestre.

Una cosa diferent és considerar si la llicència urbanística inclou, sense res més, l'autorització prevista a la legislació de costes; creiem que en tot cas caldrà la referència expressa a aquesta legislació i al seu compliment, tant en el moment de la sol·licitud pel particular, com durant la tramitació, com en la resolució, i això precisament per raons de seguretat jurídica del sol·licitant davant de qualsevol modificació de la

legislació estatal o del planejament urbanístic que imposés majors limitacions al règim de propietat.

6. Conclusions

Primera. La concurrència de competències d'«ordenació» del litoral, resultant de la legislació de costes i de la legislació urbanística, s'ha de resoldre des del principi de la distinció entre l'àmbit del demani públic marítimo-terrestre resultant de l'atermenament i l'àmbit dels terrenys contigus o confrontants amb l'esmentat demani. En el primer àmbit són prevalents les competències estatals, mentre que en el segon ho són les autonòmiques.

Segona. A la zona de domini públic, la facultat d'ordenació estatal no es pot desenvolupar mitjançant normes generals o específiques que substituïxin l'ordenació territorial. La intervenció de l'Administració de l'Estat preval aquí per la via de l'informe vinculant en l'aprovació de plans urbanístics, sempre que aquest informe es limiti a matèries pròpies de la competència estatal.

Tercera. En els terrenys confrontants amb el domini públic (servitud de protecció i zona d'influència), la facultat de dictar normes generals de protecció per l'Estat queda limitada, ja que cal informe favorable de les administracions urbanístiques.

Quarta. En aquests mateixos terrenys confrontants, l'informe de l'Estat en el tràmit de planejament urbanístic es debilita i es restringeix a les «competències absolutes», com són la defensa nacional, senyals marítims, servituds d'accés i de trànsit, etc., de manera que es reserva a la valoració de l'Administració urbanística la forma i l'abast del compliment dels criteris generals d'ordenació resultants de la pròpia Llei de costes.

Cinquena. Les autoritzacions, d'acord amb la legislació de costes, en els terrenys contigus al domini públic (servitud de protecció) corresponen als ajuntaments, segons el règim general de llicències de la legislació urbanística.