

Comentario a la nueva Ley catalana de protección y ordenación del litoral

CARLES ROS ARPA
Secretario de Administración local

- 1. Marco competencial, y objetivo de la Ley**
- 2. Ámbito e instrumentos de aplicación de la Ley**
 - 2.1. Ámbito de aplicación de la Ley
 - 2.2. El Plan de protección y ordenación del litoral
 - 2.3. Los planes de usos del litoral y de las playas
- 3. Régimen de intervención administrativa en las zonas de servidumbre**
 - 3.1. Autorización de la Generalitat
 - 3.2. Declaración responsable ante el ayuntamiento
- 4. Utilización del dominio público marítimo-terrestre**
 - 4.1. Régimen de ocupación y uso de las playas según su naturaleza
 - 4.2. Explotación de servicios de temporada y actividades previstas por los planes de uso del litoral y de las playas
 - 4.3. Autorizaciones de actividades no previstas por los planes de uso del litoral y de las playas
 - 4.4. Concesiones
- 5. Otros aspectos de la Ley**
 - 5.1. Régimen económico-financiero del DPMT
 - 5.2. Información y participación públicas
 - 5.3. Competencias administrativas
- 6. Consideraciones finales**

Resumen

La Ley catalana 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral, tiene como objetivo principal la gestión integrada de las competencias de las tres administraciones públicas implicadas. La Ley alcanza este objetivo de forma satisfactoria en el reparto competencial

Artículo recibido el 28/09/2020; aceptado el 21/10/2020.

entre Generalitat y ayuntamientos, a través de las dos figuras que tienen que desarrollar su aplicación: el Plan de protección y ordenación del litoral y los planes de uso del litoral y de las playas.

Este objetivo no se logra en las relaciones entre la Administración del Estado y la Generalitat. Queda sin resolver el desequilibrio entre la Administración que recauda la mayoría de los ingresos procedentes del DPMT y la Administración que asume buena parte de competencias ejecutivas sobre el mismo.

El nuevo canon que graba la explotación de actividades que requieren una concesión de la Generalitat ha de tener un alcance limitado. En términos generales, habría que garantizar que los ingresos derivados de los cánones por la ocupación o el aprovechamiento del DPMT se destinasen efectivamente a la mejora, conservación, recuperación y restauración del dominio público del propio territorio donde se produce la ocupación grabada.

Palabras clave: *gestión integrada del litoral; plan de protección y ordenación; planes de uso; canon de explotación de actividades.*

A comment to the new Catalan regional law on the protection and planning of the coastline

Abstract

The aim of the Catalan regional Law 8/2020, of July 30, on the protection and planning of the coastline, is the proper regulation of the integrated management of the competences of the three levels of the administration involved. The Law achieves this objective in a satisfactory manner in the distribution of powers between the regional level –the Generalitat– and the local level –municipalities– through the following two tools: the Plan for the protection and management of the coastline and the plans for the use of the coastline and beaches. However, the Law does not achieve this objective regarding the relations between the central and regional governments. It is not solved the imbalance between the central government, which collects most of the income from the maritime-terrestrial public domain, and the regional government which assumes a large part of the executive powers in this area.

The new fee that charges the exploitation of activities that require a concession from the regional government should have a limited scope. In general terms, it should be ensured that the income derived from the

fees for the occupation or use of the maritime-terrestrial public domain are effectively used for the improvement, conservation, recovery, and restoration of the latter.

Keywords: integrated coastline management; protection and management plan; usage plans; fee of exploitation of activities.

1

Marco competencial, y objetivo de la Ley

La Administración del Estado ostenta la titularidad del dominio público marítimo-terrestre (en adelante, DPMT) en virtud del artículo 132.2 de la Constitución de 1978. El artículo 149.3 del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 mantiene la ordenación del litoral como una competencia exclusiva de la Generalitat, tal como ya preveía el anterior Estatuto de 1979, y además le atribuye competencias compartidas en materia de DPMT.

De acuerdo con esta ampliación del nuevo Estatuto, en los años 2007 y 2008 el Estado traspasó a la Generalitat de Cataluña competencias compartidas de carácter ejecutivo en materia de ordenación del litoral y del DPMT. En el exhaustivo estudio *El desenvolupament de l'autogovern en matèria de territori, paisatge, litoral i urbanisme*¹, conclusiones Tercera y Cuarta (páginas 129 y siguientes), se declara que el traspaso de competencias de Costas a la Generalitat no convierte a esta en Administración única, y que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional otorga al Estado un régimen general de libre configuración sobre la materia, representado por la vigente Ley de Costas.

Y ante esta persistente concurrencia competencial, el mencionado estudio académico concluye que hay que profundizar en la vía de la coordinación y la cooperación, y propone crear un órgano colegiado a escala autonómica, con la participación de todas las administraciones territoriales implicadas en la gestión de competencias sobre el litoral catalán (conclusión Octava).

El punto II de la exposición de motivos de la propia Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral² (en adelante LPOL), constata

1. Obra colectiva dirigida por Joan Manuel TRAYTER JIMÉNEZ. 2017. Instituto de Estudios del Autogobierno, Departamento de Presidencia de la Generalitat de Cataluña. (http://www.gencat.cat/governacio/pub/sum/iea/ieag_03.pdf)

2. Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral (“BOE” núm. 217, de 12 de agosto de 2020, páginas 68442 a 68464).

que en esta materia se produce una “segmentación a partir de una distribución competencial compleja entre Estado, Generalitat y ayuntamientos”.

Podemos concluir que, ante esta concurrencia competencial de base constitucional, difícilmente una ley catalana puede, por sí sola, establecer la pretendida gestión integrada del litoral catalán. Habría sido necesario un nuevo acuerdo entre la Generalitat y la Administración del Estado sobre traspaso de competencias y de ingresos públicos derivados del DPMT, y que los nuevos mecanismos de coordinación y cooperación que prevé la LPOL incorporaran a la Administración central, además de la Generalitat y los ayuntamientos. De esta forma, la Ley queda a medio camino en su objetivo de lograr esta gestión administrativa integrada del litoral. Hace avances importantes en la distribución e integración de las competencias autonómicas y municipales, pero continúa sin conseguirse una coordinación clara y eficaz entre el Estado, la Generalitat y los ayuntamientos.

2

Ámbito e instrumentos de aplicación de la Ley

2.1

Ámbito de aplicación de la Ley

Según el artículo 2 de la LPOL su ámbito de aplicación son los bienes de dominio público y ecosistemas marítimo-terrestres del litoral de Cataluña, y la zona de influencia del DPMT que “comprende una franja mínima de mil metros, aplicada en proyección horizontal tierra adentro, desde el deslinde del dominio público marítimo-terrestre, en todo el litoral de Cataluña, franja que puede ser ampliada pero nunca reducida por el Plan de protección y ordenación del litoral”.

2.2

El Plan de protección y ordenación del litoral

Según el artículo 6 de la Ley, el Plan de protección y ordenación del litoral (en adelante PPOL) “es el instrumento básico de ordenación y gestión integrada del ámbito terrestre y marino del litoral catalán”.

Tiene la naturaleza jurídica propia de los planes directores urbanísticos, y se le aplica lo previsto por la legislación urbanística catalana para estos planes.

Ámbito: es el propio ámbito de aplicación de la ley mencionado del artículo 2.

Contenido: de lo previsto en el artículo 7 de la Ley, se puede destacar lo siguiente:

(...)

a) *El diagnóstico y la caracterización del estado del litoral, con indicación de la tipología de costa, la climatología, los espacios protegidos y la determinación de su regresión o acreción.*

(...)

c) *La clasificación y la categorización de los tramos de playas, de acuerdo con los criterios fijados por el artículo 19, la determinación de los umbrales de su capacidad de carga y la definición de los límites máximos de ocupación.*

(...)

g) *Los criterios territorializados para atender las demandas de autorizaciones y de los servicios de temporada de las playas en dominio público marítimo-terrestre.*

(...)

k) *Los criterios para determinar las prioridades de inversión en el ámbito territorial del plan.*

(...)

Vigencia: indefinida, según el artículo 15 de la LPOL, pero se tiene que actualizar como mínimo cada 10 años.

2.3

Los planes de usos del litoral y de las playas

Los artículos 10 y siguientes de la Ley regulan los planes de uso del litoral y de las playas (en adelante PULP). Su objeto es desarrollar el Plan de protección y ordenación en el DPMT y en los terrenos de titularidad pública situados en su zona de servidumbre de protección, con la ordenación de las ocupaciones para los servicios de temporada y las actividades que solo exijan, como mucho, instalaciones desmontables o bienes muebles.

Ámbito: pueden alcanzar uno o varios términos municipales colindantes.

Contenido: de lo previsto en el artículo 11 de la Ley, se puede destacar lo siguiente:

- regular los servicios de temporada de las playas y de las actividades que el Plan prevé que puedan ser objeto de autorización atendiendo a la clasificación de las playas, los umbrales de capacidad de carga y los límites máximos de las ocupaciones fijadas por el PPOL;

- regular la utilización de las playas, los servicios mínimos de vigilancia y salvamento, la seguridad humana en los lugares de baño, la accesibilidad y otras condiciones generales sobre el uso de las playas y sus instalaciones;
- determinar las actividades susceptibles de ser autorizadas en la playa por el ayuntamiento como consecuencia de fiestas de relevancia local, acontecimientos deportivos, culturales, de interés general con repercusión turística.

Tramitación y aprobación:

Los PULP son elaborados por los ayuntamientos y se tienen que someter al procedimiento de evaluación ambiental estratégica de acuerdo con la legislación sectorial aplicable (Ley catalana 6/2009, de 28 de abril, de evaluación ambiental de planes y programas).

El mencionado procedimiento se tendrá que simultanear con el propio de la aprobación de los PULP, que incluye la aprobación inicial por el ayuntamiento, el trámite de información pública, la aprobación provisional del ayuntamiento, y la aprobación definitiva por la Generalitat.

El artículo 13.6 de la Ley no especifica desde cuándo empieza a contar el plazo de seis meses para la aprobación definitiva. Tenemos que entender que cuenta desde la recepción por el órgano competente de la Generalitat del PULP aprobado provisionalmente. Considero que es un plazo excesivo, que alargará todavía más el procedimiento de aprobación de los PULP.

Así, por ejemplo, para la aprobación definitiva de los planes de ordenación urbanística municipal (los antiguos planes generales), unos instrumentos bastante más extensos y complejos técnicamente que un PULP, el artículo 91 del texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña prevé que se entienden aprobados por silencio administrativo positivo en el plazo de cuatro meses. Y para la tramitación de los planes urbanísticos derivados, el plazo del silencio positivo queda reducido a tres meses.

Hay que recordar que en el anteproyecto de la LPOL el procedimiento de aprobación de los PULP no incorporaba el procedimiento de evaluación ambiental estratégica. Esto último parecía razonable si tenemos en cuenta que el PULP está sometido al PPOL, y que a este ya se le aplica el procedimiento de evaluación ambiental en tanto que plan director urbanístico. Además, el contenido de los PULP (servicios de temporada y actividades, a lo sumo, con instalaciones desmontables y bienes muebles) no parece que pueda suponer un impacto ambiental merecedor de dicha evaluación.

La larga tramitación del PULP que hemos referido supondrá que si un ayuntamiento quiere tenerlo aprobado o revisado para el inicio de la tem-

porada turística lo tendrá que empezar a tramitar antes de finalizar –o justo finalizada– la temporada anterior.

Vigencia: Los PULP tienen una vigencia de 5 años prorrogables por períodos de como máximo 5 años. Téngase en cuenta que su modificación y revisión, según el artículo 16.2 y con las excepciones que pueda establecer el reglamento de desarrollo de la Ley, estarán sujetas al mismo procedimiento que su aprobación.

Esto exigirá un elevado rigor técnico a la hora de la elaboración del PULP por el ayuntamiento, dado que sus errores o carencias no se podrán enmendar o completar con la facilidad del procedimiento hasta ahora aplicable a los planes de usos y servicios de temporada de las playas. Y requerirá diligencia por parte de la Generalitat en la aprobación definitiva de los PULP para reducir en la práctica el plazo legal de 6 meses.

3

Régimen de intervención administrativa en las zonas de servidumbre

3.1

Autorización de la Generalitat

Según el artículo 17 de la LPOL, la competencia en relación con las obras, usos e instalaciones a realizar en las zonas de servidumbre de protección, tráfico y acceso al mar varía según si aquellas suponen o no un incremento de la superficie ocupada o de la volumetría existente o un cambio del uso autorizado.

En caso afirmativo, el título de intervención es la autorización, y la Administración competente, la Generalitat. Además de la documentación técnica requerida, la petición a la Generalitat tiene que ir acompañada de un certificado de compatibilidad urbanística del ayuntamiento.

Por lo tanto, el promotor tendrá que dirigirse por un lado a la Generalitat para obtener la autorización en zona de servidumbre, y por otro al ayuntamiento para la licencia o comunicación urbanística. Hubiera sido más sencillo para los administrados poder presentar una sola petición ante el ayuntamiento, con toda la documentación, para obtener la autorización y la licencia/comunicación urbanística. Que el ayuntamiento comprobara que la petición para la autorización de Costas va acompañada de toda la documentación requerida en el artículo 17.1 y verificara la compatibilidad urbanística de la obra, uso o instalación. Y después trasladara la solicitud de autorización a la Generalitat, y de forma simultánea tramitara la licencia urbanística.

En este punto, hay que recordar que, de acuerdo con la disposición adicional quinta de la Ley de Costas, las concesiones, autorizaciones o declaraciones responsables sobre el DPMT prevalecen en todo caso sobre los otros títulos de intervención de las administraciones públicas, y que, si estos se otorgan antes que aquellas, su eficacia queda demorada al otorgamiento del título de la Administración de Costas.

El plazo de 4 meses de procedimiento que contempla el artículo 17.3, que es el doble que el previsto para el otorgamiento de una licencia urbanística de una obra mayor, tendría que ser suficiente para esta gestión integrada de ambas intervenciones administrativas.

3.2

Declaración responsable ante el ayuntamiento

Las nuevas actuaciones en relación con obras, usos e instalaciones implantadas legalmente y que no supongan un incremento de la superficie ocupada o de la volumetría existente o un cambio del uso autorizado, están sujetas al régimen de declaración responsable ante el ayuntamiento.

4

Utilización del dominio público marítimo-terrestre

4.1

Régimen de ocupación y uso de las playas según su naturaleza

El artículo 19 de la LPOL prevé cuatro clases de tramos de playas: urbanos, seminaturales, naturales y de protección especial. Estas categorías, que la Ley no define, tendrán que ser concretadas en el PPOL. A este corresponderá también la clasificación de cada tramo de playa en una de las cuatro categorías mencionadas, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- la clasificación y las categorías de suelo que establece la planificación territorial y urbanística para los terrenos adyacentes que no forman parte del DPMT;
- las infraestructuras con que las playas confrontan;
- la mayor o menor presencia de elementos naturales.

El PPOL debe tener en cuenta en la clasificación que los tramos de playas de especial protección son incompatibles con la presencia de instalaciones y servicios. Corresponde también al Plan fijar el límite máximo de las

ocupaciones de los tramos de playas, atendiendo a su capacidad de carga y a los criterios definidos por el Plan mismo.

La capacidad de carga es un concepto jurídico indeterminado que la LPOL utiliza hasta seis veces. No lo define propiamente, si bien su artículo 5 b), al fijar las directrices a seguir en la formulación de los instrumentos de protección, ordenación y gestión del litoral, lo vincula a la consideración integrada del conjunto de aspectos relativos a los sistemas hidrológicos y geomorfológicos y a los impactos climáticos, ecológicos, socioeconómicos y culturales de la zona costera.

4.2

Explotación de servicios de temporada y actividades previstas por los planes de uso del litoral y de las playas

El artículo 20 de la LPOL atribuye a los ayuntamientos, de acuerdo con los planes de uso respectivos, “la explotación de los servicios de temporada de las playas, el otorgamiento de las autorizaciones para el resto de actividades previstas por el PULP, y la regulación de las actividades no previstas por este plan que sean de competencia municipal”.

Y somete los procedimientos para la licitación de la explotación de los servicios de las playas a los principios de publicidad, objetividad, transparencia y concurrencia competitiva.

En consonancia con la Ley 9/2017, de contratos del sector público, que hace prevalecer la calidad de los servicios y de las prestaciones por encima de los criterios meramente economicistas, creo que habría sido acertado que la LPOL hubiera previsto la obligación de establecer, en los pliegos de condiciones de adjudicación de la explotación de los servicios de temporada, que los criterios de puntuación tuvieran un umbral mínimo de porcentaje no referido a la oferta económica y sí a la calidad del servicio y a su adecuada integración en el entorno. Habría sido una forma de paliar el problema recurrente de las ofertas económicas excesivamente elevadas en las licitaciones, que provocan que después los adjudicatarios se vean en la necesidad de “sobreexplotar” el servicio, en detrimento de su calidad y en perjuicio tanto de los usuarios como del medio ambiente.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que el plazo de 4 años de explotación de los servicios por terceros no coincide con el plazo de vigencia de los PULP, que es de 5 años. Con el tiempo esto supondrá que haya adjudicaciones de servicios que estén vigentes con dos PULP diferentes.

Por ello, es recomendable que las adjudicaciones de los servicios de temporada hechas por los ayuntamientos, en la medida en que a lo largo de su vigencia pueden quedar afectadas por una posterior revisión o modificación del PULP, contemplen que la vigencia de la autorización para cada temporada estará condicionada al contenido del PULP aprobado definitivamente por la Generalitat. Ello sin perjuicio de que los cambios en el Plan de usos con incidencia económica en la explotación puedan dar lugar a un reequilibrio de las condiciones económicas iniciales.

4.3

Autorizaciones de actividades no previstas por los planes de uso del litoral y de las playas

El artículo 21 de la Ley somete a la autorización administrativa previa de la Generalitat las siguientes actividades en el DPMT no previstas por los PULP:

- a) Aquellas en que, sin requerir obras o instalaciones de ningún tipo, concurran circunstancias de especial intensidad, peligrosidad o rentabilidad.
- b) Aquellas que comporten la ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles.

4.4

Concesiones

Su otorgamiento, para la ocupación del DPMT con obras o instalaciones no desmontables, es competencia de la Generalitat.

La adjudicación de las concesiones y sus prórrogas, según el artículo 22.4 de la Ley, no puede ser contraria al PPOL, y sus plazos de vigencia se tienen que determinar de acuerdo con los criterios de gradación que establece este plan.

El artículo 23 prevé que las obras de reparación, mejora, consolidación y modernización de las construcciones existentes en el DPMT, que dispongan de una concesión vigente y que resulten contrarias a la legislación en materia de costas o al PPOL, solo serán admisibles si no comportan incremento de la superficie ocupada o de la volumetría existente. Tales obras están sujetas al régimen de declaración responsable ante la Generalitat.

El mencionado precepto concuerda con la disposición transitoria cuarta.2 de la vigente Ley de Costas. Prevé una situación análoga a la del volumen disconforme de la legislación urbanística.

Según el artículo 24.2, la Generalitat tiene que llevar actualizado el Registro de concesiones del DPMT, en que se tienen que inscribir de oficio, de la manera que se determine por reglamento, las concesiones.

5

Otros aspectos de la Ley

5.1

Régimen económico-financiero del DPMT

En esta materia la obra *El desenvolupament de l'autogovern en matèria de territori, paisatge, litoral i urbanisme*, referida en el punto 1 de este trabajo, concluye lo siguiente:

El régimen económico y financiero propio del dominio público marítimo-terrestre catalán es el aspecto en que existe menos margen normativo por parte de la Generalitat. Aunque el artículo 149.3.c) del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuía a la Generalitat la competencia exclusiva en la regulación y la gestión del régimen económico y las finanzas del dominio público, lo cierto es que las competencias efectivamente traspasadas solo hacen referencia al canon por la explotación de la actividad, pero no hacen referencia a los cánones por la utilización o el aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, que se los reserva el Estado –tanto en cuanto a la capacidad para fijar el importe como en cuanto a la recaudación–. Esto limita de forma efectiva la capacidad real de desarrollar políticas más ambiciosas en materia de ordenación del litoral y puede suponer el auténtico talón de Aquiles del nuevo régimen jurídico, si no se dota a la Generalitat de nuevas competencias o no existe una voluntad política clara de las diferentes administraciones con competencias en el ámbito litoral –entre las cuales está la estatal–.

Ingresos de la Generalitat: canon de explotación de actividades mediante concesiones.

El artículo 25.1 de la LPOL prevé que toda explotación de actividades en el DPMT para cuya realización sea necesaria una concesión de la Generalitat devenga el canon correspondiente a su favor, sin perjuicio de los cánones que también sean exigibles por otras administraciones.

Y el artículo 25.7 establece que los ingresos derivados del canon de explotación de actividades procedentes de las concesiones sobre DPMT están destinados a la mejora, la conservación, la recuperación y la restauración de este dominio público del territorio de Cataluña.

Con el canon de explotación de actividades mediante concesiones la Generalitat quiere aprovechar el pequeño margen que le queda para obtener algún ingreso, teniendo en cuenta que la Administración central continúa percibiendo el canon por ocupación del DPMT por las concesiones de costas, aunque las otorgue la Generalitat. La Generalitat entiende que canon de ocupación y canon de explotación gravan hechos impositivos diferentes, porque no todas las concesiones están vinculadas a la explotación de una actividad.

Lo cierto es que, si bien puede haber una ocupación del dominio público sin explotación, no puede haber una explotación sin ocupación. El artículo 84 de la Ley de Costas, cuando regula el importe del canon estatal de la concesión, tiene en cuenta como uno de los criterios de valoración el uso a realizar en el dominio público; y el mismo artículo establece que el valor resultante será incrementado con el importe medio estimado de los beneficios netos anuales. Aquí se plantea la cuestión de si se puede estar produciendo una doble imposición tributaria entre el canon de ocupación estatal y el nuevo canon de la explotación de la actividad, cuestión de carácter tributario que excede el objeto de este artículo.

Ingresos de los ayuntamientos: precio público, canon y tasa.

El artículo 26 de la LPOL establece tres tipos de ingresos diferentes para los ayuntamientos, que se resumen así:

- Gestión directa del servicio de temporada: precio público que paga el usuario del servicio.
- Gestión indirecta del servicio de temporada: canon de licitación que paga el adjudicatario del servicio, el cual cobra precios privados a los usuarios.
- Resto de actividades autorizadas por los ayuntamientos: tasa que paga quien realiza la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público.

La regla general es que los ayuntamientos adjudican la explotación de los servicios de temporada a un tercero, con lo cual los precios que pagan los usuarios serán de naturaleza privada.

Los importes de tasas y precios públicos se determinarán en las ordenanzas fiscales, sin perjuicio de los pagos que sean exigibles por otras administraciones.

Hay que recordar que la Administración del Estado cobra su canon a los ayuntamientos por los servicios de temporada. El canon estatal reduce así los

ingresos de los ayuntamientos, que tienen que asumir los gastos de los servicios de socorrismo, limpieza de playas y otros previstos en el artículo 30 i) de la propia LPOL.

5.2

Información y participación públicas

El artículo 27, dedicado a la garantía de información pública, contempla que los pliegos de condiciones generales para el otorgamiento de concesiones y autorizaciones se tienen que publicar en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña.

En la tramitación de concesiones, así como de autorizaciones de vigencia superior a un año no previstas por los PULP respectivos, se tiene que garantizar un trámite de información pública.

El título VI de la LPOL, dedicado a la participación pública, prevé dos tipos de órganos colegiados sin personalidad jurídica, que tienen por función velar por la aplicación del PPOL y de los PULP, y ejercer las funciones de participación, consulta, tutela de la gestión y evaluación del cumplimiento de objetivos, y garantizar el respeto de la normativa reguladora:

- El Consejo Rector del PPOL, adscrito al Departamento competente de la Generalitat.
- Los consejos rectores de los PULP, adscritos a los ayuntamientos respectivos que impulsan la aprobación de estos planes.

El régimen de funcionamiento y la composición de los consejos rectores se establecerán por reglamento. La Ley prevé que deben tener representantes de las administraciones públicas competentes (se entiende que de las tres administraciones competentes en materia de costas, a pesar de que el artículo 28.3 menciona solo la representación municipal), de asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales en el ámbito territorial de los planes respectivos, y de expertos en las disciplinas profesionales directamente relacionadas con el litoral.

5.3

Competencias administrativas

Los artículos 29 y 30 de la LPOL distribuyen con detalle las competencias entre Generalitat y municipios.

Régimen sancionador:

En el ámbito municipal, el artículo 31.1 de la Ley reparte la potestad para resolver los expedientes sancionadores entre el alcalde (sanciones leves) y el pleno (sanciones graves). Pero este reparto no concuerda con el que resulta de la aplicación conjunta del artículo 97.2 de la Ley de Costas, que establece para las infracciones leves multas de hasta 60 000 €, y del artículo 99 de la misma Ley, que prevé que los alcaldes podrán imponer multas según lo previsto en la propia Ley hasta 12 000 €.

A partir de ahora puede plantearse la duda de quién es competente para imponer multas entre 12 001 y 60 000 €. No está claro que el traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña que hace el Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, al atribuir la vigilancia y el régimen sancionador en relación con las autorizaciones de usos de temporada en las playas y en el mar territorial (zonas de fondeo, pantalanes flotantes y usos análogos), y las otras autorizaciones de actividades que menciona el Anexo B) 3, incluya la competencia para modificar la distribución que hace la Ley de Costas de las competencias sancionadoras municipales.

En la Generalitat, la potestad sancionadora queda repartida entre el director general competente en materia de ordenación del litoral cuando la multa propuesta sea inferior a 600 000 euros, y el conseller competente cuando sea igual o superior a dicho importe.

Comisión de Ordenación del Litoral:

El artículo 32 de la LPOL crea la Comisión de Ordenación del Litoral, dependiente de la Generalitat, con funciones de carácter resolutorio, consultivo e informativo, y, a petición de los ayuntamientos, con funciones interpretativas.

Su composición se establecerá por reglamento, que tiene que garantizar que estén representados los departamentos y los entes locales con competencias en materia de ordenación del litoral, y que tengan participación personas con reconocido prestigio profesional y experiencia en materia ambiental, de lucha contra el cambio climático, de costas y de urbanismo. La Ley no menciona la presencia de ningún representante de la Administración del Estado.

Entre sus competencias resolutorias se incluyen las de aprobar definitivamente los PULP, otorgar las concesiones de ocupación del DPMT, y establecer sus modificaciones sustanciales y prórrogas.

6

Consideraciones finales

1.^a) La nueva Ley resuelve de forma satisfactoria el reparto de competencias entre Generalitat y ayuntamientos a través de las dos figuras que tienen que desarrollar su aplicación: el Plan de protección y ordenación del litoral y los planes de uso del litoral y de las playas. Una vez la Generalitat haya aprobado el primero (puede tardar todavía más de dos años), los ayuntamientos tendrán que elaborar y tramitar los segundos, en un procedimiento complejo y que promete ser largo.

Pero una vez aprobados sus respectivos PULP los ayuntamientos habrán aumentado sus competencias ejecutivas en este ámbito. Hasta ahora era necesaria una autorización de la Generalitat incluso para actividades tan inocuas como una salida a la playa de la gente mayor de una residencia, con la instalación de una pequeña carpa.

2.^a) La gestión integrada de competencias entre Generalitat y ayuntamientos podría haber avanzado más en algún aspecto, como el mencionado de la tramitación de autorizaciones en zonas de servidumbre y licencias o comunicaciones urbanísticas. En este sentido, podemos considerar que hoy todos los ayuntamientos del litoral catalán tienen una estructura administrativa mínima para garantizar, al menos, una parte de la tramitación de estas autorizaciones. Y si el legislador catalán no lo entiende así, podría haber hecho uso del principio de diferenciación en la atribución de competencias administrativas, previsto en los artículos 84.3 y 88 del vigente Estatuto de Autonomía.

3.^a) El objetivo de la gestión integrada de competencias sobre el litoral no se logra en lo que hace referencia a las administraciones del Estado y de la Generalitat. La primera es la gran convidada de piedra en esta Ley, de forma que continuará en su cómoda posición de recaudar ingresos de derecho público como titular del DPMT, sin tener prácticamente responsabilidades ejecutivas en el ámbito de esta Ley.

4.^a) Queda sin resolver el problema de qué Administración se hace cargo de forma efectiva de la reparación, la conservación y el mantenimiento de los espacios y las vías públicas del DPMT, especialmente cuando su línea delimitadora divide un mismo espacio entre dominio público estatal y dominio público local, cosa habitual en paseos marítimos y caminos de ronda. Esta competencia va ligada a la disposición de los recursos necesarios para afrontar estas obras.

Está claro que la nueva Ley catalana no podía por sí sola resolver la cuestión, pero sí prever algún mecanismo de colaboración. Por ejemplo, la

figura de los convenios (que el artículo 29 de la LPOL prevé entre Estado y Generalitat para las obras de interés general) entre las dos o tres administraciones implicadas podría permitir que el Estado (que continuará percibiendo sus cánones por concesiones y por la explotación de servicios de temporada) cediera estos ingresos a la Generalitat o al ayuntamiento, con la condición de que se destinaran íntegramente a obras de reparación, conservación y mantenimiento de espacios públicos de la ZMT.

5.^a) El nuevo canon que graba la explotación de actividades que requieren una concesión de la Generalitat ha de tener un alcance muy limitado. En términos generales, habría que garantizar que los ingresos derivados de los cánones por la ocupación o el aprovechamiento del DPMT se destinasen efectivamente a la mejora, conservación, recuperación y restauración del dominio público del propio territorio donde se produce la ocupación grabada. No es lógico que los ingresos por la ocupación del DPMT estén vinculados a la mera titularidad del DPMT. Si la Generalitat es la Administración de referencia en la gestión del DPMT en Cataluña, tendría que percibir los cánones para destinar los ingresos a la realización de esta competencia.

Hasta que se produzca esta modificación de la normativa estatal o una delegación de competencias recaudatorias, los convenios referidos en el punto anterior podrían ser una solución para conseguir que los cánones que el Estado percibe en Cataluña reviertan en obras y mejoras en el litoral catalán.

6.^a) Según lo previsto en la Disposición adicional Primera de la Ley, el Gobierno catalán tiene que elaborar el PPOL antes del 3 de septiembre de 2022 (téngase presente que “elaborar” no es “aprobar”). Si tenemos en cuenta también el contenido de la Disposición transitoria Segunda respecto a la aprobación de los PULP y al régimen transitorio de los actuales planes de distribución de usos y servicios de temporada de las playas, se concluye que la plena aplicación de la Ley se puede demorar todavía tres años más, hasta que no sean operativas sus dos herramientas principales: el PPOL y los PULP.