

AUTONOMÍA Y DPMT

Marta García Pérez

Catedrática de Derecho administrativo

OBSERVATORIO DEL LITORAL - UDC

LA NATURALEZA JURIDICA DEL DPMT

✓ **Dominio público: Título de intervención** que confiere a su titular una serie de facultades dirigidas a conservarlo, protegerlo, mantenerlo

✓ **Dominio público marítimo-terrestre:**

Artículo 132.2 CE 1978:

“Son bienes de **dominio público estatal** los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental

LA NATURALEZA JURIDICA DEL DPMT

“... la condición de dominio público no es un criterio utilizado en nuestra Constitución ... para delimitar competencias. El concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno, y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que las ostenten” (STC 77/1984, de 3 de julio)

EL PRINCIPIO DE TERRITORIALIDAD

“el territorio ... se configura como elemento definidor de las competencias de los poderes públicos territoriales” (STC 38/2002, de 14 de febrero)

El Estado es
titular ...



... de
dependencias
terrestres y
marinas



parcialmente
integradas en
los términos
municipales ...



... y en los
territorios
autonómicos

La pertenencia al término municipal

Exigencia de licencia municipal para realizar obras en la ZMT y portuaria (STS 2/10/1967):

- ✓ Como presupuesto básico que condiciona la competencia del municipio, ha de examinarse si las pertenencias del dominio público forman parte integrante del territorio municipal y, por tanto, si están sometidas a la jurisdicción del Ente local.
- ✓ El territorio nacional se divide, en su integridad, en términos municipales y no, de una parte, en términos municipales y, de otra, en terrenos de dominio público.
- ✓ El dominio público, cualquiera que pueda ser la configuración teórica, está concebido en nuestro Derecho positivo, no como una relación de poder, sino como una relación de propiedad, por tanto, de la misma forma que cualquier propietario, será exigible licencia para realizar obras en la ZMT y portuaria.

La pertenencia al término municipal “por accesión artificial”

¿Y si se trata de obras para ganar terrenos al mar? El TS distingue 2 fases:

- Fase inicial, en la que se realizan obras sobre un elemento que baña la costa y que todavía no es término municipal a los efectos urbanísticos.
- Fase posterior, cuando los terrenos ganados al mar a consecuencia de la obras anteriores pasan a formar parte de la zona marítimo-terrestre por accesión artificial y, forman parte ya del término municipal: en esta fase las actividades se sujetarán a la normativa urbanística como cualquier otro del mismo territorio.



La pertenencia al territorio autonómico

Tras la aprobación de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, se mantuvo el argumentario del TS respecto a las competencias municipales, ahora extensivo a las comunidades autónomas:

“... parece claro que la misma doctrina hay que aplicar a la división del territorio nacional en las Comunidades Autónomas (art. 137 CE), máxime cuando esa división del territorio nacional en comunidades autónomas es ahora total” (STC 77/1984, de 3 de julio).

¡ARTÍCULO 137 CE!

Competencias autonómicas extra-territoriales

Medio ambiente

- ✓ Desarrollo de la legislación básica
- ✓ Normas adicionales de protección
- ✓ Competencias de gestión, funciones ejecutivas

Pesca, marisqueo, acuicultura

- ✓ Pesca en aguas interiores
- ✓ Acuicultura en aguas interiores y mar territorial
- ✓ Marisqueo en aguas interiores y mar territorial

Competencias en materia de medio ambiente

- **Legislación básica - desarrollo:** la legislación básica no puede llegar a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las CCAA (STC 102/1995, que rectifica expresamente la doctrina de la STC 149/1991).
- **Normas adicionales de protección autonómicas**
- **Competencias ejecutivas/de gestión autonómicas**
- **Control de la “vis expansiva” del título ambiental:** la “transversalidad” del título ambiental no puede provocar una invasión de competencias referidas a materias que tienen por objeto los elementos integrantes del medio o ciertas actividades humanas sobre ellos que generan o pueden generar daños al medio (STC 102/1995).

Competencias autonómicas sobre espacios naturales en el DPMT

- Espacios en la zona terrestre del DPMT (ZMT): STC 102/1995 (Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres) y STC 195/1998, de 1 de octubre (Marismas de Sandoña y Noia): “en ningún caso la titularidad dominical se transforma en título competencial”.
- Espacios marinos del DPMT: “cuando exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre” (art. 36.1 Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad).
- En el mismo sentido: artículo 21.1.Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de parques nacionales.

Competencias autonómicas sobre pesca, acuicultura y marisqueo

- STC 9/2001, de 18 de enero (sobre la Ley 6/1993, de 11 de marzo, de pesca de Galicia):

“De los propios enunciados constitucional y estatutario ya hemos extraído la conclusión de que **la acuicultura no tiene como referencia necesaria que su ejercicio se desarrolle en las aguas interiores y lo propio cabe declarar ahora en relación con el marisqueo**. Es esta una conclusión a la cual conduce, no sólo la formulación de la propia materia por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, sino también, como hemos visto, la consideración del ámbito físico en el que dicha actividad venía ejerciéndose con anterioridad a la aprobación del texto constitucional”.

La doctrina fijada por el TC en relación con las competencias sobre el mar territorial

STC 38/2002, de 14 de febrero:

En el mar territorial **excepcionalmente** pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas, eventualidad ésta que dependerá, bien de un **explícito reconocimiento estatutario (...)** bien de la **naturaleza de la competencia** tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad ...” (FJ 6).

RECONOCIMIENTO DE COMPETENCIAS “EXTRATERRITORIALES”:

- **Por explícito reconocimiento estatutario**
- **Por la naturaleza de la competencia**

La resistencia:

LEY 53/2002, de 30 de diciembre:

Añade un párrafo al art. 114 de la Ley de Costas:

“La competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral, a la que se refiere el párrafo anterior, alcanzará exclusivamente al **ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores**”.

La reacción:

STC 162/2012, de 20 de septiembre:

“el legislador estatal no puede incidir en la delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin una expresa previsión constitucional o estatutaria ... ni el legislador estatal ni el autonómico pueden situarse en la posición propia del poder constituyente ...[ni] llevar a cabo, no ya una mera remisión a las normas atributivas de competencias sino, más específicamente, una interpretación conceptual y abstracta del sistema de distribución de competencias con el objetivo de delimitar las atribuciones de las Comunidades Autónomas”.

La ordenación del litoral

➤ STC 149/1991, de 4 de julio (Ley de Costas):

“Todas las Comunidades costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también para la del litoral ... a los efectos de esta Ley, incluye al menos la ribera del mar y sus zonas de protección e influencia...

... es obvio que la competencia autonómica sobre la ordenación del territorio no se extiende al mar...”.

La ordenación del litoral

➤ STC 46/2007, de 1 de marzo (Ley 6/1999, de 3 de abril, que aprobó las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de medidas tributarias):

“el ejercicio de la competencia autonómica sobre ordenación del litoral **no puede a su vez reducir el contenido de las facultades que corresponden al Estado en cuanto titular del dominio público marítimo-terrestre**, entre las que se encuentra la definición de los criterios para determinar los **bienes integrantes de dicho dominio público** y la **delimitación concreta de tales bienes...**”.

La ordenación del litoral

- STC 87/2012, de 18 de abril (Ley de Galicia 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural):

“... sólo al Estado corresponde establecer limitaciones y servidumbres sobre los terrenos colindantes al demanio marítimo-terrestre y, entre ellas, la servidumbre de protección ... las Comunidades Autónomas no pueden establecer disposición alguna al respecto, ni siquiera para reproducir con exactitud las previsiones estatales ...”.

La ordenación del litoral

- STSJ de Illes Balears de 19 de julio de 1996 (Decreto 72/1994, de 26 de mayo, sobre planes de ordenación del litoral):

“la ordenación del litoral que se pretende, es decir, la delimitación de usos posibles y el establecimiento de reglas tendentes a que el equilibrio territorial quede asegurado, hace preciso que incluya las aguas interiores ... a los efectos de la ordenación del litoral, las aguas interiores quedan integradas en éste, de manera que la ordenación del litoral comprende también la ordenación de las aguas interiores”.

La ordenación del litoral

Estatutos de Autonomía de 2ª generación:

- ✓ Gestión de los títulos de ocupación y uso del DPMT
- ✓ STC 18/2022, de 8 de febrero (Ley 8/2020 Cat):
 - “esta competencia sobre la «gestión» de los títulos de ocupación del dominio público marítimo terrestre se integra en la competencia más amplia de ordenación del litoral. De acuerdo con el precepto estatutario, esta comprende «en todo caso» aquella (pero no solo), y como apostilla la STC 31/2010, FJ 92, «dado que» la Generalitat es competente en materia de ordenación del litoral, la gestión de los títulos no menoscaba la competencia del Estado sobre la protección del litoral derivada del art. 132.2 CE...”.

La ordenación del litoral

Estatutos de Autonomía de 2ª generación:

- ✓ Gestión de los títulos de ocupación y uso del DPMT, incluso de obras fijas en el mar
- ✓ STC 31/2010, de 28 de junio (EACat):
 - “Por tanto no es posible descartar la existencia de obras fijas situadas en el mar que se proyecten sobre las aguas de la zona marítimo-terrestre (territorio autonómico) o sobre el mar territorial (que no tiene tal condición) y que tengan como referencia, en ambos casos, competencias de las Comunidades Autónomas ...”.

Ejemplo: acuicultura off-shore



Un paso audaz de resultado incierto

LO 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias:

Artículo 4. Ámbito espacial

1. El ámbito espacial de la CA de Canarias comprende el archipiélago canario, integrado por *el mar* y las siete islas ...”.

Últimas iniciativas

Ley 8/2020, de 30 de julio, de ordenación del litoral de Cataluña:

- ✓ Esta ley tiene por objeto “regular la ordenación y la protección del litoral en el territorio de Cataluña” (art. 1) y se aplica a los bienes de dominio público y ecosistemas marítimo-terrestres del litoral de Cataluña (art. 2.1).
- ✓ La *zona de influencia* del dominio público marítimo-terrestre comprende una franja mínima *mil metros*, aplicada en proyección horizontal tierra adentro, desde el deslinde del dominio público marítimo-terrestre, en la totalidad del litoral de Cataluña, franja *que puede ser ampliada pero nunca reducida* por el Plan de protección y ordenación del litoral (art. 2).
- ✓ Se atribuye a los ayuntamientos la competencia para otorgar las autorizaciones de usos del DPMT, respetando el régimen general del dominio público establecido por el Estado (validado por el TC en STC 18/2022).

Recapitulación

1º. ¿Es necesario “territorializar” para asumir mejores/mayores competencias?

2º. ¿Cuál es el elemento determinante de la atribución competencial en espacios ajenos al territorio?

- La declaración constitucional/estatutaria
- La propia naturaleza de las cosas
- En caso de conflicto: el interés

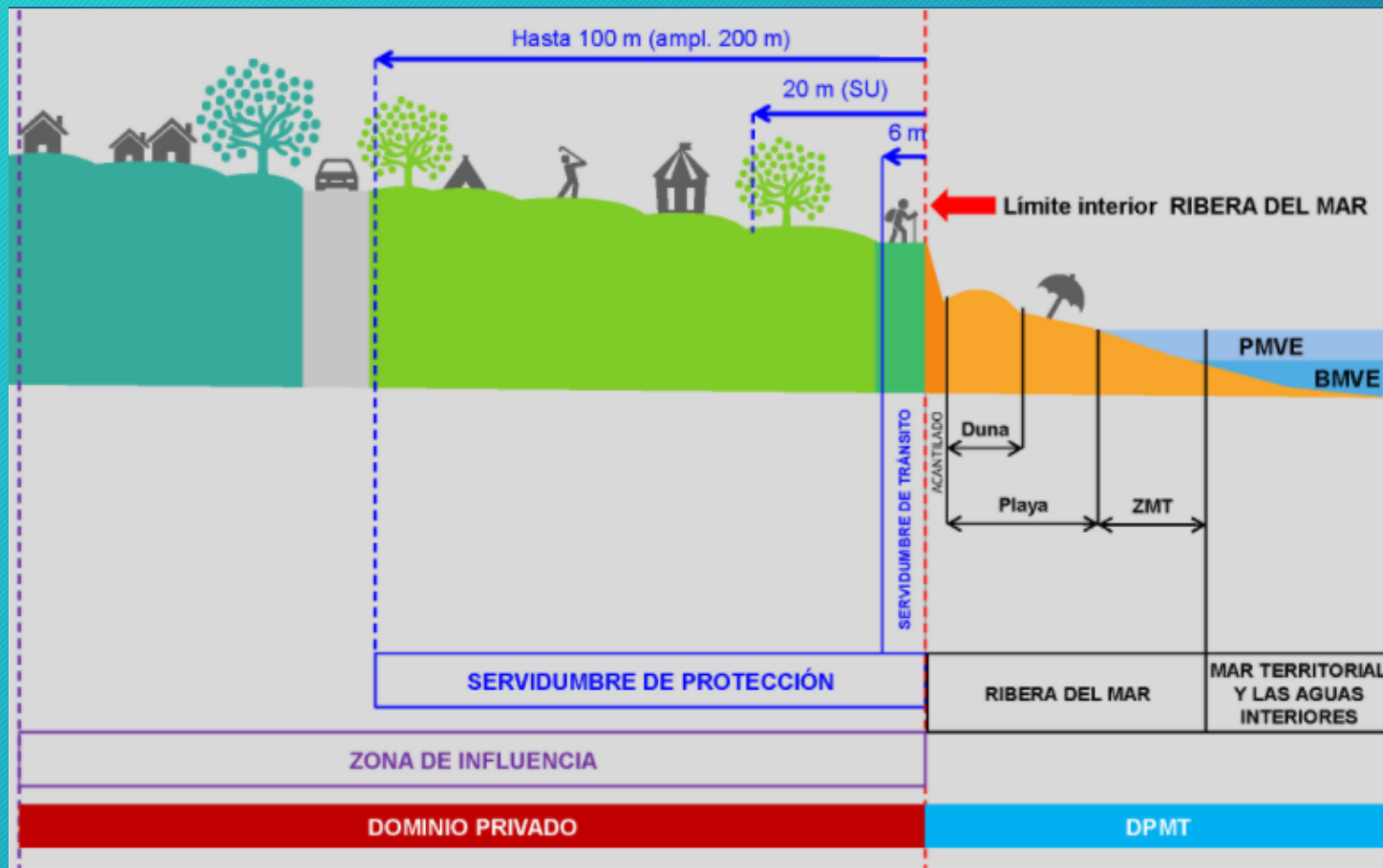
Siempre estuvo ahí...

CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978:

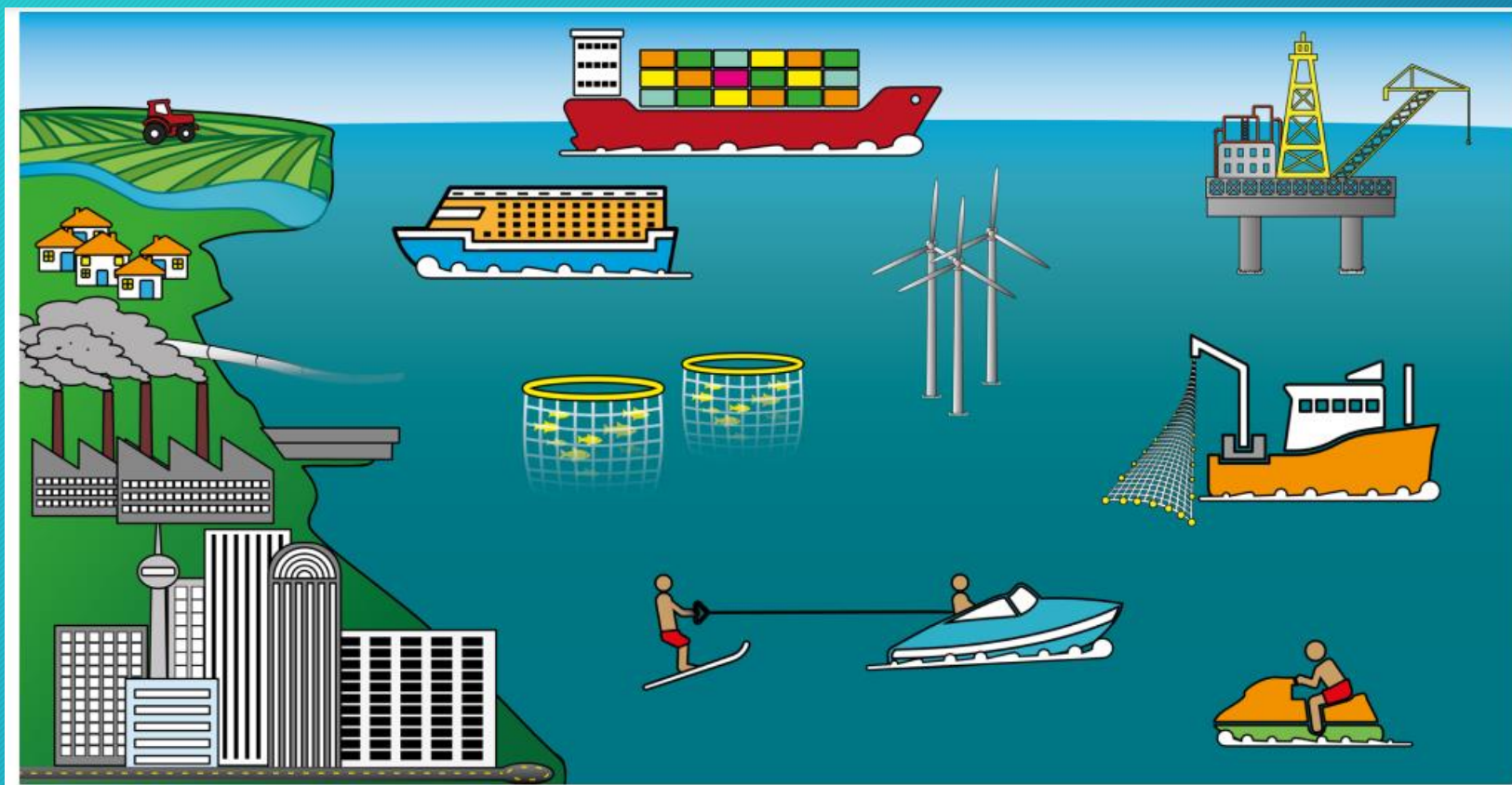
Artículo 137

El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. **Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.**

El pasado: ¿quién ordena el DP terrestre?



El futuro presente: ¿quién ordenará el mar?



MUCHAS GRACIAS!

