

**COORDINACION DE LA ACTIVIDAD DE LAS
DIFERENTES ADMINISTRACIONES SOBRE
LA COSTA**
**(Comentario a la Sentencia del Tribunal
Constitucional 149/1991, de 4 de julio)**

En un sistema como el regulado en y a partir de la Constitución española de 1978, la normativa sobre su funcionamiento debe garantizar al tiempo los principios de autonomía y de unidad. Muchas veces se ha recordado que junto a la preocupación por garantizar para cada Administración (estatal, autonómicas y locales) el propio ámbito de poder político-administrativo reconocido constitucionalmente, se encuentra la de asegurar —al servicio también de objetivos constitucionales de atención al ciudadano— el ejercicio armónico de las diversas competencias para alcanzar fines comunes. Para favorecer el logro de tales fines comunes se impone ese modo de funcionamiento armónico y conjuntado que llamamos coordinación. La coordinación es, pues, un objetivo intermedio, al servicio de ese otro más remoto del logro de fines comunes por parte de entidades públicas dotadas de autonomía y ejercitando competencias propias.

Cuanto mayor sea la autonomía de las Administraciones actuantes, y menor sea la tendencia del sistema al establecimiento de ámbitos delimitados y excluyentes de competencias, más difícil y complicado resultará coordinar. Nuestro sistema ha otorgado un elevado nivel de poder autónomo a las diversas partes que componen el Estado, y ha optado por un modelo donde predominan las competencias concurrentes y las compartidas. En algunas materias en particular la convergencia de competencias de diferentes Administraciones se manifiesta con una densidad especialmente elevada; es el caso de la que incluye las actuaciones públicas sobre el litoral.

Una reciente Sentencia del Tribunal Constitucional (núm. 149/1991) se refiere a la citada materia, al resolver los recursos frente a la nueva Ley de Costas de 1988.

La Sentencia aporta una interesante doctrina sobre diversas cuestiones (confirmando otra anterior del mismo Tribunal, o abriendo nuevas e interesantes vías de interpretación), pero sin duda el eje central de toda su argumentación se coloca en la determinación del alcance de la limitación que sobre el ejercicio de las facultades estatales sobre el dominio público litoral imponen ciertas competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas y, muy particularmente, las relativas a la ordenación del territorio y el urbanismo. Y la salida que la Sentencia da a este conflicto resulta ser la de admitir la compatibilidad del ejercicio de

competencias propias de diferentes Administraciones sobre un mismo objeto o ámbito espacial, para lo cual todas ellas vendrán obligadas a aplicar técnicas de coordinación. «Sobre la zona marítima-terrestre se produce una concurrencia de competencias que puede dar lugar a dificultades, para las que parece aconsejable buscar soluciones de cooperación, ...» (FJ 4.º).

Para el Tribunal Constitucional las facultades estatales derivadas de la titularidad demanial en la zona marítimo-terrestre y sus contiguas áreas de servidumbres no aislan la porción de territorio de su entorno ni la sustraen a las competencias que corresponden a otros entes (FJ 1.º). «La propiedad pública de un bien es, en efecto, separable del ejercicio de aquellas competencias públicas que lo tienen como soporte natural o físico: ni las normas que distribuyen competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre bienes de dominio público prejuzgan necesariamente que la titularidad de los mismos corresponda a éste o a aquéllas, ni la titularidad estatal del dominio público constitucionalmente establecida predetermina las competencias que sobre él tienen atribuidas el Estado y las Comunidades Autónomas» (FJ 4.º). Pero de esta titularidad sí derivan facultades propias para la Administración del Estado orientadas a proteger el demanio marítimo, su integridad física y jurídica, y su uso público; no obstante, tales facultades sólo pueden ser utilizadas en atención a tales fines públicos, «sin condicionar abusivamente la utilización de competencias ajenas, en particular la de ordenación del territorio propia de las Comunidades Autónomas» (FJ 4).

La tan mencionada competencia autonómica de ordenación del territorio también deberá ser ejercitada con mesura, para facilitar la coordinación con las referidas actividades del Estado en protección del dominio público, pues «es inherente a la idea misma de ordenación la actuación de poderes distintos dotados de competencias propias» (FJ 1.º B). Es por eso por lo que una correcta política de ordenación del territorio debe tener en cuenta la incidencia territorial de las actuaciones de otros poderes públicos, facilitar la coordinación de sus planes, y no impedir el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado (STC 56/1986).

Queda así señalado el marco donde deberá intentarse la coordinación entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales cuando actúan en torno al litoral.

Aunque otras técnicas de coordinación podrán, por supuesto, ser aplicadas (convenios, proyectos conjuntos, etc...), la Ley destaca especialmente —y la jurisprudencia constitucional comentada confirma— la de la planificación participada. Aceptada la competencia del Estado para aprobar normas de protección de determinados tramos de costa, y dando por supuesta la de Comunidades Autónomas y Corporaciones locales en materia de planificación territorial (ordenación del territorio y urbanismo), se establece con carácter obligatorio la participación en el proceso programador ajeno, con vistas a salvar la distancia respecto de la programación propia.

El artículo 22 de la Ley de Costas autoriza a la Administración del

Estado para dictar normas para la protección de determinados tramos de costa. Además, establece la obligatoriedad de solicitar con carácter previo informe de la Comunidad Autónoma y Ayuntamientos implicados en relación con la compatibilidad de la normativa estatal en proyecto y el planeamiento territorial vigente o en tramitación; de tal manera que cuando se observen discrepancias sustanciales entre ambos órdenes normativos, se abra un período de consultas entre las tres Administraciones para alcanzar un acuerdo. La Sentencia que comentamos considera este artículo 22 ajustado a la Constitución, pues «tales normas (las de protección de la costa) no podrán ser aprobadas si se opone una cualquiera de las Administraciones interesadas». Y continúa —para aclarar una norma cuyo alcance y consecuencias no se muestra con perfiles nítidos— estableciendo la «necesidad de la concurrencia de todos los poderes públicos con competencias propias sobre el territorio» para que prospere la iniciativa protectora del dominio público, lo que «reduce al mínimo la función del Estado... y no excluye la competencia autonómica que se mantiene plena en cuanto que puede o no asentir a las normas propuestas que, sin su asentimiento, no llegarán a nacer» (FJ 3.º C). Tales normas son pues «producto de la voluntad conjunta de Comunidades Autónomas, Corporaciones locales y Estado, aunque sea éste quien toma la iniciativa de dictarlas y el que las aprueba formalmente» (FJ 4.º).

El mismo sistema de coordinación a través de la participación en la planificación ajena, por la vía de informes previos y de concertación para resolver las discrepancias, se da en el caso contrario: cuando es la Comunidad Autónoma o el Municipio quien toma la iniciativa —en ejercicio de competencias propias— de planificar el litoral. Dos artículos de la Ley (el 112 y el 117), con una regulación aparentemente contradictoria («... dudas que la lectura de la Ley suscita...», FJ 7.º), se ocupan de establecer también aquí la participación ajena —en este caso la del Estado— en la planificación autonómica o municipal. El informe estatal previo resulta obligatorio y vinculante en virtud del artículo 112; pero si no resulta favorable abre un período de consultas a fin de llegar a un acuerdo (art. 117). La contradicción está servida; si el informe es vinculante no habrá margen para la consulta, salvo que ésta constituya una primera fase para intentar acuerdos a la que seguirá —de no alcanzarse éstos— la aplicación implacable del contenido del informe vinculante. Esta no es, en cambio, la explicación de la Sentencia, que considera que tal carácter vinculante «se encuentra considerablemente atenuado, ... pues la fuerza que así adquieren esos informes convierte, de hecho, la aprobación final del plan o proyecto en un acto complejo en el que han de concurrir dos voluntades distintas..., siempre que el informe de la Administración estatal proponga objeciones basadas en el ejercicio de facultades propias...» (FJ 7.º A). Nos encontramos también aquí ante otro supuesto de coordinación de la actividad de las diferentes Administraciones que intervienen en la protección y ordenación del litoral.

Esta Sentencia del Tribunal Constitucional viene a unirse a una ya reiterada jurisprudencia que señala el camino de la coordinación como

el modo idóneo de resolver la tensión entre dos principios constitucionales a mantener y aplicar, los de autonomía y unidad.

Finalmente, queremos dedicar cierta atención a la declaración de inconstitucionalidad del artículo 118, que atribuye a la Administración del Estado actuante en la costa la facultad de coordinar la actividad de las Corporaciones locales implicadas. Correcto inicialmente parece el texto legal, cuando en aplicación para esta materia o sector de actividad pública (la de protección del litoral) pretende declarar aplicable —para situaciones extraordinarias— el mecanismo de la coordinación forzosa del artículo 59 de la Ley de Régimen local, que requiere habilitación legal expresa para cada materia o sector de actividad. Sin embargo, lamentablemente omitió el legislador «precisar las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales...», condiciones «indispensables para preservar la autonomía local, que resulta ignorada mediante una habilitación general como la que en este precepto se contiene» (FJ 7.º D).

Luis FAJARDO SPINOLA