

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 22 de noviembre de 2018

[Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de octubre de 2018 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, Ponente: Juan Carlos Trillo Alonso\)](#)

Autora: Dra. Lucía Casado Casado, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universitat Rovira i Virgili y Subdirectora del Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT)

Fuente: STS 3393/2018 - ECLI: ES:TS:2018:3393

Temas Clave: Costas; Dominio Público Marítimo-Terrestre; Sanciones administrativas; Autorizaciones de usos de temporada; Reales Decretos de Transferencias

Resumen:

Esta Sentencia resuelve el recurso de casación interpuesto por la Administración General del Estado contra la Sentencia de fecha 6 de febrero de 2017, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga. Esta sentencia estimaba el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal de una entidad mercantil contra la resolución dictada por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, de 23 de mayo de 2013, desestimatoria del recurso de alzada formulado contra otra resolución de la Subdelegación del Gobierno de Málaga, de 2 de enero de 2013, por la que se imponía a la indicada mercantil una sanción de 60.101,21 euros por infracción tipificada en el artículo 90.a) de la Ley 32/1988, de 28 de julio, de Costas, y se le ordenaba la restitución total del dominio público marítimo terrestre y su reposición al estado anterior a la comisión de la infracción. Los hechos sancionados consistían en la ocupación, sin título habilitante, del dominio público marítimo terrestre mediante la instalación de dos terrazas, una sobre una tarima de madera, de 294,38 m², y otra sobre arena, de 373,3 m², y alfombrado, así como con la plantación de ocho palmeras.

El tema central que se plantea en esta Sentencia es si, conforme a lo establecido en los artículos 1, 2, 90.a) y b) y 110.c) de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, en relación con el Real Decreto 62/2011, de 21 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral, la Administración del Estado es competente para sancionar las actividades desarrolladas en el dominio público marítimo-terrestre sin título habilitante para ello.

La Abogacía del Estado sostiene que el Real Decreto 62/2011 traspasa a la Comunidad Autónoma de Andalucía el régimen sancionador en relación con las autorizaciones de usos de temporada en las playas y en el mar territorial, pero que la Administración del Estado, en cuanto titular del dominio público marítimo-terrestre, sigue conservando sus facultades de policía sobre el mismo, entre las que se encuentra la potestad sancionadora para velar por la integridad del demanio en todos aquellos casos en que no exista una ocupación de éste amparada en un título habilitante cuya gestión haya sido transferida a la Comunidad Autónoma andaluza. En cambio, la entidad mercantil recurrida entiende que la aplicación

del régimen sancionador respecto a los usos de temporada en las playas y ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles, que el Real Decreto 62/2011 atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía corresponde a ésta de manera general, sin que sea posible limitar la competencia autonómica a los supuestos de incumplimiento de las condiciones de otorgamiento.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía impugnada en casación estimó el recurso y anuló el acto impugnado, al apreciar falta de competencia de la Administración estatal para sancionar los hechos, entendiendo que, tras la aprobación del Real Decreto 62/2011, de 21 de enero, la competencia está atribuida a la Comunidad Autónoma de Andalucía. En cambio, el Tribunal Supremo estima el recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado contra la Sentencia de 6 de febrero de 2017; casa y deja sin efecto dicha sentencia; y ordena retrotraer las actuaciones al omento de dictar sentencia el tribunal de instancia.

Destacamos los siguientes extractos:

“El apartado B del anexo del Real Decreto 62/2011, de 21 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral, bajo el título <<Funciones de la Administración del Estado que asume la Comunidad Autónoma e identificación de los servicios traspasados>>, contempla como funciones traspasadas en el subapartado 1 la gestión y otorgamiento, la vigilancia y la aplicación del régimen sancionador, así como la gestión de los ingresos que se devenguen por la ocupación y aprovechamiento, <<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); con las autorización de actividades en las que concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad; y con las autorizaciones de ocupación de dominio público marítimoterrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles>>; en el subapartado 2 <<La gestión y otorgamiento de autorizaciones en zonas de servidumbre de tránsito y acceso al mar, así como la vigilancia, tramitación e imposición y recaudación de las sanciones que corresponda, en lo que se refiere al incumplimiento de éstas en los términos en que fueron otorgadas>>; y en el subapartado 4 <<La vigilancia, tramitación e imposición de las sanciones que correspondan, así como la recaudación de las multas, en lo que se refiere al incumplimiento de las condiciones de otorgamiento de las concesiones demaniales>>.”

Pues bien, en consideración al contenido de los subapartados 1, 2 y 4 transcritos no hay duda que las funciones traspasadas a la Comunidad Autónoma en materia de vigilancia, tramitación e imposición de sanciones y recaudación de las multas, se limita, única y exclusivamente, al incumplimiento de las condiciones de las autorizaciones o de las concesiones contempladas en dichos subapartados. El título habilitante que supone la autorización o la concesión es el determinante de la competencia autonómica.

El subapartado 1, relativo, entre otras, a las autorizaciones de usos de temporada en las playas, si bien no contiene un párrafo igual a los que se recogen en los subapartados 2 y 4, en los que las competencias que en ellos se contemplan como transferidas expresamente se limitan al incumplimiento de las condiciones de las autorizaciones y de las concesiones, ello no supone, como erróneamente considera la mercantil recurrida, que las competencias de vigilancia y aplicación del régimen sancionador respecto a las autorizaciones de usos de

temporada en las playas y de las demás previstas en dicho subapartado 1 no se vincule, al igual que en los subapartados 2 y 4, al incumplimiento de las condiciones de las autorizaciones contempladas en el indicado subapartado 1.

El adjetivo posesivo <<su>> que precede al reconocimiento de competencias en materia de vigilancia y en aplicación del régimen sancionador, en cuanto referido a las autorizaciones de usos que en él se contemplan, delimita el ámbito de esas competencias trasferidas a las autorizaciones en el sentido de que la función de vigilancia y aplicación del régimen sancionador se contrae a vigilar que las condiciones de las autorizaciones se cumplan y a sancionarlas en caso de incumplimiento, pero a nada más.

Interpretar, como parece interpretar la sala de instancia y la mercantil recurrida, que el subapartado 1 del apartado B del anexo del Real Decreto 62/2011 trasfiere a la Comunidad Autónoma de Andalucía la vigilancia y aplicación del régimen sancionador a los usos de temporada en las playas con independencia de las autorizaciones, además de colisionar con la literalidad de la norma de trasferencia que reconoce esas competencias a la Comunidad Autónoma en relación con las autorizaciones por ella acordadas, choca frontalmente con la obligación que la Administración del Estado tiene en materia de tutela y policía del dominio público marítimo terrestre (artículo 110. b) de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas).

En todo caso es oportuno recordar, siguiendo la doctrina emanada del Tribunal Constitucional que <<Los reales decretos de trasferencias no incorporan, en ningún caso, normas atributivas ni ordenadoras de competencias, correspondiendo esta tarea a la Constitución, a los Estatutos de Autonomía y a las demás fuentes reclamadas por una y otros al efecto>> (sentencia 102/1985, 168/1986 y 118/1998); que esos reales decretos son medios idóneos <<[...] para concretar las formas, modos y procedimientos para el ejercicio de las respectivas competencias estatales y autonómicas>> (sentencias 88/1987 y 220/1992), pero sin que en ningún caso puedan <<[...] prevalecer sobre las previsiones constitucionales y estatutarias>>. En efecto, es oportuno recordarlo pues ni en la Constitución, ni en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, ni en ninguna otra norma legal o reglamentaria se reconoce la competencia de la administración autonómica para sancionar ocupaciones del demanio público marítimo-terrestre sin título habilitante.

Por lo hasta aquí expuesto la respuesta a la cuestión planteada en el auto de admisión ha de ser afirmativa: la Administración Estado es competente para sancionar las actividades desarrolladas en el dominio público marítimo-terrestre sin título habilitante para ello” (FJ 5º).

Comentario de la autora:

Esta Sentencia resulta de gran interés en orden a determinar a quién corresponde la competencia sancionadora para sancionar ocupaciones del dominio público marítimo-terrestre sin título habilitante en comunidades autónomas, como Andalucía, en que existe un Real Decreto sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma en materia de ordenación y gestión del litoral (Real Decreto 62/2011, de 21 de enero). Para el Tribunal Supremo esta competencia corresponde a la Administración General del Estado, limitándose las funciones traspasadas a la Comunidad Autónoma en materia sancionadora, única y exclusivamente, al incumplimiento de las condiciones de las autorizaciones o de las concesiones, sin que pueda hacerse extensiva a

los supuestos de ausencia de título habilitante. En definitiva, para el Tribunal, “El título habilitante que supone la autorización o la concesión es el determinante de la competencia autonómica” (FJ 5º).

Esta Sentencia también tiene interés desde la perspectiva de la nueva regulación del recurso de casación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo que introduce la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, ya que el Tribunal Supremo considera que la cuestión litigiosa presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia y llega a pronunciarse sobre la misma.

Documento adjunto: 