

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ066869

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia 1192/2023, de 27 de septiembre de 2023

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Rec. n.º 7609/2021

SUMARIO:

Dominio público. Costas y playas. Competencias del Estado: tutela y policía. Administración Local y Autónoma. Competencia municipal. Nulidad del Decreto 116/2018, de 30 de julio, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias, por el que se impuso a los municipios canarios con menos de 20.000 habitantes el deber de prestar el servicio de vigilancia y seguridad en las playas con zonas de baño.

El artículo 25 de la Ley de Bases de Régimen Local no atribuye por sí mismo la competencia aquí considerada a un municipio, ni impone ningún deber, de modo que configurar el Decreto 116/2018 como un reglamento (autonómico) ejecutivo de la ley (estatal de costas) reguladora del demanio costero «es, por ello, una interpretación excesivamente alambicada y carente de justificación».

Añade el tribunal que como el requisito de la determinación mediante norma con rango de ley de una competencia propia y de los correspondientes servicios no ha sido observado; debe acordarse la nulidad del decreto por vulneración de una norma de rango superior recogida en la legislación básica de régimen local.

La Sala concluye que «la imposición a los municipios con menos de 20.000 habitantes del deber de prestar el servicio de vigilancia y seguridad en playas con zonas de baño debe hacerse observando las condiciones establecidas en los apartados tercero y cuarto del art. 25 de la LBRL, a saber: mediante norma con rango de ley y con previsión de dotación financiera suficiente».

PRECEPTOS:

Ley 7/1985 (LRBRL), arts. 25 a 27.

Ley 22/1988 (Costas), art. 115 d).

PONENTE:*Don Luis María Díez-Picazo Giménez.*

Magistrados:

Don PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA

Doña CELSA PICO LORENZO

Don LUIS MARIA DIEZ-PICAZO GIMENEZ

Don ANTONIO JESUS FONSECA-HERRERO RAIMUNDO

Don JOSE LUIS REQUERO IBAÑEZ

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 1.192/2023

Fecha de sentencia: 27/09/2023

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 7609/2021

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 26/09/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. Luis María Díez-Picazo Giménez

Procedencia: T.S.J. CANARIAS SALA CON/AD

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 7609/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Luis María Díez-Picazo Giménez

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 1192/2023

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D.^a Celsa Pico Lorenzo

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D. José Luis Requero Ibáñez

En Madrid, a 27 de septiembre de 2023.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 7609/2021, promovido por la FEDERACIÓN CANARIA DE MUNICIPIOS (FECAM), representada por la procuradora de los tribunales doña Raquel Guerra López y defendida por el letrado don Ruyman Tanausu Torres Pérez, contra la sentencia nº 304/2021, de 22 de julio, de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas, en el procedimiento ordinario nº 235/2018, que desestimó el recurso.

Siendo parte recurrida la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS (CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL, SOSTENIBILIDAD Y SEGURIDAD), representada y defendida por Letrado de sus Servicios Jurídicos en virtud de la representación que legalmente ostenta.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Luis María Díez-Picazo Giménez.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

El presente recurso de casación tiene por objeto la sentencia pronunciada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas, de fecha 22 de julio de 2021 que desestimó el procedimiento planteado por la Federación Canaria de Municipios contra el Decreto 116/2018, de 30 de julio, por el que se regulan medidas para la aplicación de las normas e instrucciones para la seguridad humana y para la coordinación de las emergencias ordinarias y de protección civil en playas y otras zonas de baño marítimas de la Comunidad Autónoma de Canarias (publicado en el BOC nº 52, de fecha 7 de agosto de 2018).

La sentencia recurrida contiene parte dispositiva del siguiente tenor literal:

"[...] FALLO

LA SALA RESUELVE: Se desestima el recurso contencioso-administrativo presentado por la representación procesal de FEDERACIÓN CANARIA DE MUNICIPIOS (FECAM), contra el Decreto 116/2018, de 30 de julio, por el que se regulan medidas para la aplicación de las normas e instrucciones para la seguridad humana y para la coordinación de las emergencias ordinarias y de protección civil en playas y otras zonas de baño marítimas de la Comunidad Autónoma de Canarias. Todo ello con imposición a la recurrente de las costas procesales causadas en los términos establecidos. [...]"

Segundo.

Notificada la anterior sentencia, la representación procesal de la Federación Canaria de Municipios, presentó escrito preparando el recurso de casación, que la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas, tuvo por preparado, ordenando el emplazamiento de las partes y la remisión de las actuaciones a esta Sala del Tribunal Supremo.

Tercero.

Recibidas las actuaciones ante este Tribunal, por diligencia de ordenación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, se tuvo por personados y partes, en concepto de recurrente a la Federación Canaria de Municipios, y como recurrido a los servicios jurídicos del Gobierno de Canarias.

Cuarto.

Por auto de 16 de febrero de 2023, la Sección Primera de esta Sala acordó:

"[...] 2º) La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar si la prestación del servicio de protección civil y salvamento marítimo en el ámbito de las playas y otras zonas de baño es una competencia propia de los municipios que debe ser prestada por los municipios de población inferior a 20.000 habitantes; en caso de respuesta negativa, determinar cuáles son los requisitos para que se pueda imponer esta competencia a los citados municipios o, en su caso, transferirla o delegarla en los mismos.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación los artículos 25.2.f) y 26.1.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) en relación con los artículos 110.i) y 115.d) de la Ley 28/1988, de 28 de julio, de Costas.

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA. [...]"

Quinto.

Teniendo por admitido el recurso de casación por esta Sala, se emplazó a la parte recurrente para que, en treinta días, formalizara escrito de interposición, lo que realizó, suplicando:

"[...] me tenga por personada y parte, y tenga por INTERPUESTO RECURSO DE CASACIÓN, en tiempo y forma, contra la sentencia nº 304/2021, de 22 de julio, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Las Palmas de Gran Canaria del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en autos del procedimiento ordinario nº 235/2018, previos los trámites procesales procedentes, en su día dictar sentencia por la que, casando y anulando la sentencia de instancia recurrida en casación, se resuelva estimar íntegramente nuestro recurso, en los términos anteriormente expuestos, de conformidad con los fundamentos y pretensiones oportunamente deducidas en la demanda rectora del pleito. [...]"

Sexto.

Por providencia de 19 de abril de 2023, se emplazó a la parte recurrida para que, en treinta días, formalizara escrito de oposición.

Por la representación procesal de la parte recurrida, se presentó escrito de oposición al recurso de casación que finaliza suplicando a la Sala:

"[...] teniendo por presentado este escrito y por evacuado el trámite de oposición, dicte sentencia por la que se desestime el recurso y se sienta la doctrina por la que se reconozca que el servicio de protección civil y salvamento marítimo en el ámbito de playas y otras zonas de baño es una competencia propia de todos los municipios. [...]".

Séptimo.

De conformidad con lo previsto en el artículo 92.6 de la Ley de esta Jurisdicción, atendiendo a la índole del asunto, no se consideró necesaria la celebración de vista pública.

Octavo.

Mediante providencia de fecha 22 de junio de 2023, se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. don Luis María Díez-Picazo Giménez y se señaló para votación y fallo la audiencia del día 26 de septiembre de 2023, en cuyo acto tuvieron lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.

El presente recurso de casación es interpuesto por la representación procesal de la Federación Canaria de Municipios (en adelante, FECAM) contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas, de 22 de julio de 2021.

Los antecedentes del asunto son como sigue. El Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias aprobó el Decreto 116/2018, de 30 de julio, por el que se impuso a los municipios canarios con menos de 20.000 habitantes el deber de prestar el servicio de vigilancia y seguridad en las playas con zonas de baño. Esta disposición reglamentaria fue impugnada por la FECAM, argumentando que con arreglo al art. 26.1.c) de la Ley de Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL) solo para los municipios con población superior a 20.000 habitantes es legalmente obligatorio prestar el servicio de protección civil; materia dentro de la que se considera englobada la vigilancia y seguridad de los bañistas en las playas. A ello añadió que la determinación de las competencias municipales y la implantación de los correspondientes servicios, dentro del listado de materias que el art. 25 de la LBRL define como competencias propias de los municipios, debe hacerse mediante norma con rango de ley y con previsión de recursos financieros suficientes tal como establecen los apartados tercero y cuarto del propio art. 25 de la LBRL. En este caso, siempre según la FECAM, la imposición a los municipios canarios con menos de 20.000 habitantes del deber de prestar el servicio de vigilancia y seguridad en las playas con zonas de baño y, por consiguiente, la determinación para ellos de la competencia propia en dicha materia se habían realizado mediante una norma reglamentaria y sin fijar la dotación financiera suficiente. A este último respecto observó la FECAM que la referencia del Decreto 116/2018 a la posibilidad de acudir al Fondo Canario de Financiación Municipal para cubrir el gasto derivado del referido servicio es puramente genérica, por lo que no satisface la exigencia legal de dotación financiera suficiente.

La sentencia ahora impugnada desestima el recurso contencioso-administrativo. Comienza señalando que la vigilancia y seguridad en las playas con zonas de baño está englobada dentro del título competencial de protección civil y que, de conformidad con la STC 149/1991, se configura como una competencia concurrente entre el Estado y las Comunidades Autónomas; y destaca asimismo que en el caso de Canarias ha sido estatutariamente asumida. Una vez sentado lo anterior, la sentencia impugnada recuerda que el art. 115.d) de la Ley de Costas dispone que "las competencias municipales, en los términos previstos por la legislación que dicten las Comunidades Autónomas, podrán abarcar los siguientes externos: (...) Mantener las playas y lugares públicos de baño en las debidas condiciones de limpieza, higiene y salubridad, así como vigilar la observancia de las normas e instrucciones dictadas por la Administración del Estado sobre salvamento y seguridad de las vidas humanas". Entiende que la utilización de la forma verbal "podrán" no puede aquí interpretarse en sentido potestativo, sino que tiene un significado preceptivo; y de ello infiere que el Decreto 116/2018 -lejos de llevar a cabo una delegación subrepticia a los municipios de una competencia autonómica, como sugería la recurrente- es un reglamento ejecutivo del art. 115.d) de la Ley de Costas. A partir de esta idea de que se trata de un reglamento autonómico de desarrollo de una ley estatal, la sentencia impugnada concluye que la exigencia de norma con rango de ley para la determinación de las competencias municipales y la implantación de los correspondientes servicios ha sido respetada, dando por buena además la referencia al Fondo Canario de Financiación Municipal en lo que atañe a la dotación financiera suficiente. La sentencia impugnada, en fin, dice que la obligación de prestar el servicio aquí discutido no es nueva en absoluto, pues estaba ya impuesta por una Orden de la Presidencia del Gobierno de 31 de julio de 1972, dictada bajo la vigencia de la Ley de Costas de 1969.

Segundo.

Preparado el recurso de casación, fue admitido por la Sección 1ª de esta Sala mediante auto de 16 de febrero de 2023. La cuestión declarada de interés casacional objetivo es "determinar si la prestación del servicio de protección civil y salvamento marítimo en el ámbito de las playas y otras zonas de baño es una competencia propia que debe ser prestada por los municipios de población inferior a 20.000 habitantes; en caso de respuesta negativa, determinar cuáles son los requisitos para que se pueda imponer esta competencia a los citados municipios o, en su caso, transferirla o delegarla en los mismos".

El auto de admisión recuerda, además, que esta Sala, por sentencia de 31 de marzo de 2003 (rec. 10.006/1998), rechazó la reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida contra un municipio a causa de la muerte de un bañista en una playa donde no había servicio de vigilancia y seguridad. La citada sentencia entendió que, al tratarse de un municipio con menos de 20.000 habitantes, no tenía el deber legal de prestar ese servicio y, por consiguiente, que no le era imputable el daño.

Tercero.

El escrito de interposición del recurso de casación reitera los argumentos ya esgrimidos en la instancia, que a su modo de ver son reforzados por la sentencia de 31 de marzo de 2003 citada en el auto de admisión. Insiste especialmente la recurrente en que la vigente versión del art. 26 de la LBRL, donde se establecen los servicios que deben obligatoriamente prestar los municipios y que van incrementándose por tramos de población, proviene de la Ley 17/2013, sobre racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Ello significa, a su modo de ver, que la finalidad objetivamente perseguida por la ley es evitar que los municipios deban necesariamente prestar servicios que no están en condiciones económicas de asumir dada su población. Subraya a este respecto que la mera referencia al Fondo Canario de Financiación Municipal no constituye una previsión satisfactoria. Por todo ello, concluye que no se han cumplido los requisitos de los apartados tercero y cuarto del art. 25 de la LBRL para la determinación de las competencias municipales y la implantación de los correspondientes servicios y que lo efectuado por el Decreto 116/2018 es, más bien, una delegación subrepticia a los municipios canarios con menos de 20.000 habitantes de una competencia autonómica; delegación que no cumple las condiciones legalmente exigidas por el art. 27 de la LBRL.

Cuarto.

En el escrito de oposición al recurso de casación, el Letrado de la Comunidad Autónoma de Canarias, se limita a reproducir la argumentación desarrollada por la sentencia impugnada, poniendo el foco de atención en que el Decreto 116/2018 es un reglamento ejecutivo del art. 115.d) de la Ley de Costas. Cita además varias leyes autonómicas sectoriales, en materias tales como turismo o policía local, que a su juicio corroborarían la regularidad y validez de la disposición reglamentaria controvertida. Estas leyes autonómicas sectoriales nada tienen que ver con la ratio decidendi de la sentencia impugnada, ni su relevancia en este caso resulta realmente justificada por el escrito de oposición.

Quinto.

Abordando ya el tema litigioso, debe destacarse que el art. 25 de la LBRL identifica las competencias propias de los municipios. La idea de competencias propias de los municipios hace referencia a aquellas materias que, por su naturaleza y finalidad, son de interés esencialmente municipal y que la legislación de régimen local, en consecuencia, dispone que pueden -y, en algunos casos, deben- ser gestionadas a nivel municipal. La idea de competencias propias del art. 25 de la LBRL se contrapone a la de competencias delegadas del art. 27 del mismo cuerpo legal, que abarca aquellas otras materias en que la actuación o prestación del servicio por el municipio se debe a una delegación por parte del Estado o de la correspondiente Comunidad Autónoma. En otras palabras, las competencias delegadas son originariamente estatales o autonómicas y solo pueden ser ejercidas por los municipios en la medida en que el Estado o la Comunidad Autónoma estimen conveniente u oportuno encomendárselas. Nadie discute, en este contexto, que la vigilancia y seguridad en las playas con zonas de baño forma parte de la protección civil, materia que está dentro de las competencias propias de los municipios según el art. 25.2.f) de la LBRL.

Dicho lo anterior, debe tenerse presente que el art. 26 de la LBRL, complementando lo dispuesto por el artículo anterior, establece qué servicios relativos a las competencias propias de los municipios deben ser obligatoriamente ejercidos dependiendo de la población municipal. Así, por lo que se refiere a la protección civil, la prestación de los correspondientes servicios solo es legalmente obligatoria para los municipios con población superior a 20.000 habitantes, a tenor del art. 26.1.c) de la LBRL. Ello naturalmente no excluye que los municipios de población inferior puedan prestar tal servicio; pero habrán de hacerlo ajustándose a lo requerido por los apartados

tercero y cuarto del art. 25 de la LBRL, es decir, cuando así lo determine una norma con rango de ley y se les asigne una dotación financiera suficiente.

De lo expuesto hasta aquí cabe inferir que la imposición a los municipios canarios de menos de 20.000 habitantes del deber de prestar el servicio de vigilancia y seguridad en las playas con zonas de baño no puede caracterizarse como una delegación de competencia autonómica en el sentido del art. 27 de la LBRL, sino que se trata de la determinación de una competencia propia de los municipios en el sentido del art. 25 del mismo cuerpo legal; competencia propia que para aquellos con menos de 20.000 habitantes no implica que la prestación del servicio sea obligatoria automáticamente por imperativo del art. 26 de la propia LBRL. Ni que decir tiene que la determinación de las competencias propias y de los correspondientes servicios que cada tipo de municipio debe ejercer, bien porque derive directamente del citado art. 26 bien porque se determine con arreglo a los apartados tercero y cuarto del art. 25, vincula a los municipios afectados y no necesita de su aquiescencia. Ello difiere de las competencias delegadas, para cuya efectividad el art. 27.5 de la LBRL exige la aceptación por el municipio interesado.

Así las cosas, el interrogante crucial en el presente caso es si la Comunidad Autónoma de Canarias ha respetado las exigencias de los apartados tercero y cuarto del art. 25 de la LBRL al imponer a los municipios canarios de menos de 20.000 habitantes el deber de prestar el servicio aquí examinado. El argumento de la sentencia impugnada y del escrito de oposición al recurso de casación para dar una respuesta afirmativa a dicha pregunta es, como se dejó apuntado, que el Decreto 116/2018 es un reglamento ejecutivo del art. 115.d) de la Ley de Costas. Pues bien, tal argumento no puede ser acogido. Es verdad que el art. 2 de la LBRL prevé que la legislación sectorial del Estado y de las Comunidades Autónomas atribuirá a los municipios las competencias que procedan habida cuenta de los intereses locales, las características de la actividad concernida y la capacidad de gestión. Y, desde luego, la Ley de Costas es legislación sectorial del Estado. Ocurre, sin embargo, que el art. 115.d) de la Ley de Costas no atribuye por sí mismo la competencia aquí considerada, ni impone ningún deber a los municipios. Lo único que hace es remitirse a la legislación autonómica para que, si esta lo considera oportuno, encargue a los municipios el ejercicio de determinadas funciones en las playas con zonas de baño. El deber municipal en esta materia no viene establecido por el citado precepto de la Ley de Costas. Es más: si esta dice algo al respecto es seguramente porque, tratándose de playas, la protección civil -que es el título competencial aquí relevante- ha de realizarse por definición sobre dominio público estatal. Configurar el Decreto 116/2018 como un reglamento (autonómico) ejecutivo de la ley (estatal) reguladora del demanio costero es, por ello, una interpretación excesivamente alambicada y carente de justificación.

De aquí se sigue que, en el presente caso, el requisito de la determinación mediante norma con rango de ley de una competencia propia y de los correspondientes servicios no ha sido observado; lo que implica la nulidad del Decreto 116/2018, por vulneración de una norma de rango superior recogida en la legislación básica de régimen local.

Una vez constatada esta vulneración legal, no es preciso examinar si el Decreto 116/2018 satisface o no satisface el requisito consistente en prever una dotación financiera suficiente. Tampoco es relevante en esta sede considerar la vigencia y alcance de la Orden de la Presidencia del Gobierno de 31 de julio de 1972, pues en todo caso habría dejado de surtir eficacia en el territorio canario con la entrada en vigor del Decreto 116/2018.

Sexto.

La respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo debe ser que la imposición a los municipios con menos de 20.000 habitantes del deber de prestar el servicio de vigilancia y seguridad en playas con zonas de baño debe hacerse observando las condiciones establecidas en los apartados tercero y cuarto del art. 25 de la LBRL, a saber: mediante norma con rango de ley y con previsión de dotación financiera suficiente.

Séptimo.

Dado que esta sentencia declara la nulidad de una disposición reglamentaria, su fallo debe tener publicidad, tal como establece el art. 72 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en el periódico oficial en que hubiera sido publicada. Procede así ordenar la publicación del fallo de esta sentencia en el Boletín Oficial de Canarias.

De conformidad con el art. 93 de la mencionada Ley Jurisdiccional, en el recurso de casación soportará cada parte sus propias costas. En cuanto a las costas de la instancia y según el art. 139 del mismo cuerpo legal, procede su imposición a la parte cuyas pretensiones sean íntegramente desestimadas, quedando en este caso fijadas en un máximo de 4.000 € por todos los conceptos.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Primero.

Ha lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la Federación Canaria de Municipios contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, de 22 de julio de 2021, que anulamos.

Segundo.

Estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la Federación Canaria de Municipios contra el Decreto 116/2018, de 30 de julio, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canaria, cuya nulidad declaramos.

Tercero.

Ordenamos la publicación del fallo de esta sentencia en el Boletín Oficial de Canarias.

Cuarto.

No hacer imposición de las costas del recurso de casación, y condenar a la Comunidad Autónoma de Canarias al pago de las costas del recurso contencioso-administrativo hasta un máximo de 4.000 € por todos los conceptos.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.