

DECRETO-LEY 12/2020, DE 11 DE MAYO, POR EL QUE SE ESTABLECEN MEDIDAS URGENTES Y EXTRAORDINARIAS RELATIVAS A LA SEGURIDAD EN LAS PLAYAS, MEDIDAS ADMINISTRATIVAS EN EL ÁMBITO EDUCATIVO, Y OTRAS MEDIDAS COMPLEMENTARIAS ANTE LA SITUACIÓN GENERADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19)

En fechas recientes, se ha aprobado el ***Decreto-ley 12/2020, de 11 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes y extraordinarias relativas a la seguridad en las playas, medidas administrativas en el ámbito educativo, y otras medidas complementarias ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19)*** (BOJA extraordinario núm. 24, de 11 de mayo de 2020).

En la parte expositiva de la referida norma, se alude al momento actual en el que “... el Gobierno de la Nación ha iniciado un proceso de reducción gradual de las medidas extraordinarias de restricción de la movilidad y del contacto social establecidas mediante el citado Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Así, el pasado 28 de abril de 2020 el Consejo de Ministros adoptó el Plan para la transición hacia una nueva normalidad que establece los principales parámetros e instrumentos para la consecución de la normalidad.”.

Se continúa, afirmando que “***En las circunstancias apuntadas, determinan la necesidad de articular mediante las disposiciones que se recogen en este decreto-ley, las previsiones necesarias para aliviar las consecuencias de las medidas adoptadas y expuestas, y empezar a dibujar el escenario propicio de vuelta a la denominada nueva normalidad, incluyendo las medidas necesarias en este nuevo contexto en el que se han identificado distintas fases, tanto de desescalada como de una posible reactivación de medidas necesarias en el caso de nuevos repuntes en los contagios.***”.

Ya en el Apartado II de la parte expositiva, se mantiene que “... la dinámica de la enfermedad y de la situación epidemiológica, hacen que se avance hacia nuevas etapas en la gestión de la crisis sanitaria, etapas en las que **desde la perspectiva de protección de la salud se puedan tomar medidas de reinicio de determinadas actividades recreativas y de ocio, tales como el uso y disfrute de las zonas y aguas de baño de las playas andaluzas.**”.

A este propósito, “...como pilar fundamental de las medidas que se establecen en el Capítulo I de este decreto-ley, se regula la **necesidad de la elaboración por los Ayuntamientos de un plan de contingencia para el COVID-19 en el que se establecerán las medidas necesarias que permitan garantizar el uso seguro de las playas**, en el plazo de un mes desde la entrada en vigor de este decreto-ley. Así mismo, se establece un Catálogo General de Playas de Andalucía, que estará a disposición de la ciudadanía también en el plazo de un mes desde la entrada en vigor de este decreto-ley, se determinan los diferentes criterios de riesgo que van a ser tomados en consideración para la clasificación de las playas así como para la determinación de sus grados de protección, y por último, se regula la **necesidad de elaboración por los Ayuntamientos de los planes de seguridad y salvamento de las playas** y se establecen las medidas de prevención de las diferentes situaciones de emergencias producidas en las playas, tanto de carácter ordinario **como extraordinario**, entre las que se incluyen las derivadas de los riesgos sanitarios o biológicos, en el marco de la protección civil, y las medidas de coordinación operativa aplicables a tales situaciones.”.

Como fundamento competencial para la adopción de estas medidas, el Decreto-ley hace referencia, en primer lugar, a la legislación sectorial de costas, de ámbito estatal, y, seguidamente, en el contexto del marco jurídico autonómico, a las competencias en materia de protección civil, de salud pública y de gestión de emergencias.

En el contexto anteriormente referido, se debe encuadrar la actuación de las entidades locales andaluzas. A este respecto, las competencias municipales en relación con el dominio público marítimo terrestre deben ser analizadas, en primer lugar, a la luz de las determinaciones contenidas en la **legislación sectorial de costas**.

Expresamente, el artículo 115 de la *Ley 22/1988, de 28 julio, de Costas* relaciona el alcance de estas competencias, entre las que se encuentran:

“Las competencias municipales, en los términos previstos por la legislación que dicten las Comunidades Autónomas, podrán abarcar los siguientes extremos:

[...]

d) 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.”¹

Al margen de la legislación autonómica a la que se remite el precepto anterior, lo que sí aparece expresamente señalada es la reserva que hace el

¹ Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 149/1991 de 4 Jul. 1991, Rec. 1689/1988. “Por último, y en lo que toca al párrafo d) hay que reiterar que la previsión de esta competencia municipal, que ya figuraba en la Ley de Costas de 1969 (art. 17) y en disposiciones anteriores, no colide en modo alguno con la competencia autonómica en materia de protección civil, como ya hemos indicado al analizar la impugnación dirigida contra el párrafo i) del art. 110, y menos aún con la competencia de salvamento marítimo, cuyo ámbito propio está actualmente delimitado por la Ley 60/1962. Entendido en estos términos, el precepto no es contrario a la Constitución.”.

Estado sobre la normativa que afecte al “salvamento y seguridad de las vidas humanas”.

En este punto, si bien se atribuye a la Administración del Estado las facultades necesarias para la elaboración y aprobación de normas sobre seguridad humana en lugares de baño, por tratarse de normas que afectan directamente al uso común del dominio público reservado a la competencia estatal, no es menos cierto que el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de manifestarse sobre la constitucionalidad del citado artículo en la **sentencia 149/1991, de 4 de julio**, declarando que este precepto se ajustará a la Constitución si se entiende que **existen en la materia competencias concurrentes entre diversas administraciones y que las normas estatales deben ser entendidas como el mínimo indispensable, que la comunidad autónoma puede ampliar para mayor garantía de los usuarios**. Además, la meritada sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio, en relación con las normas de seguridad en lugares de baño, **para fijar la concurrencia competencial entre las diversas administraciones implicadas, las incluye en el ámbito de la protección civil, materia en la cual las comunidades autónomas ostentan competencias en desarrollo de la legislación estatal**.

En este contexto, y sin perjuicio de las competencias autonómicas reconocidas, debemos insistir en la concurrencia competencial señalada. A estos efectos, cabe la posibilidad, más que razonable en la situación actual de crisis sanitaria, de que la administración estatal fije nuevas condiciones relativas a la “seguridad de las vidas humanas” en las playas, a las que deberían adaptarse las medidas previstas en el presente Decreto-ley, lo que supondría un claro perjuicio para aquellas otras administraciones, las locales, que habiendo atendido, en principio, las exigencias marcadas por la normativa autonómica se puedan encontrar con un escenario distinto, con el consiguiente coste económico.

En este panorama, cobra todo el sentido el artículo 116 de la referida Ley de Costas, sobre las relaciones interadministrativas, que establece que *“Las Administraciones públicas cuyas competencias incidan sobre el ámbito espacial contemplado en la presente Ley ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a aquéllas.”*

Precisamente, el cumplimiento de estos “deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto” a las relaciones recíprocas entre Administraciones, se ve especialmente dificultado con el uso de un tipo de norma, como el Decreto-ley, en el que no hay oportunidad de confrontar información o establecer cauces de colaboración.

También, en el ámbito estatal, es preciso referirse a la competencia reglamentaria atribuida a las EELL por el artículo 139 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL):

“Artículo 139. Tipificación de infracciones y sanciones en determinadas materias

Para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes.”

Por otro lado, y en lo que se refiere a la legislación autonómica, que pudiera fijar los términos de las competencias municipales, como señala el artículo 115 de la Ley de Costas, debemos dejar constancia de la singularidad del régimen local andaluz.

En este sentido, la legislación sectorial andaluza, en lo que se refiere a cualquier atribución de nuevas competencias o funciones a los Gobiernos Locales andaluces, debe tener presente la **Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA)**.

A este respecto, y en desarrollo de lo previsto en el Título III del texto reformado del **Estatuto de Autonomía de Andalucía (EAA)**, hay que considerar la situación de prelación jerárquica en el sistema legal de fuentes aplicable en Andalucía, con la promulgación de la LAULA, que supuso un nuevo marco de relaciones entre la Junta de Andalucía y los Gobiernos Locales andaluces.

La reforma estatutaria constituyó “...un punto de inflexión en la garantía y protección de la autonomía local.” (Exposición de Motivos de la LAULA), que se materializó en dicha Ley de Autonomía Local de Andalucía, como desarrollo primario y directo de las previsiones estatutarias (art. 98 EAA y art. 1 LAULA). Una Ley que se estatuye como **referente principal** del reparto competencial entre la administración autonómica y las entidades locales andaluzas, con una posición especial de la LAULA en el cuadro de fuentes del ordenamiento autonómico, siendo una **Ley de mayoría parlamentaria reforzada** que la asimila a las Leyes Orgánicas estatales (art. 108 EAA).

Lo anterior se concreta en la consideración de supremacía jurídica de las previsiones de la LAULA, especialmente en cuanto a la determinación de competencias propias de los Gobiernos Locales andaluces, que incide y limita la regulación que pueda provenir de la legislación sectorial. Así, las competencias atribuidas a los municipios en el artículo 9 de la LAULA, deben entenderse como núcleo indisponible para el legislador ordinario, que regulará la materia correspondiente respetando las potestades locales ya establecidas. La delimitación que sobre el ámbito competencial pudiera hacer

la ley sectorial, en cualquier caso, no puede afectar (“menoscabar o vulnerar”) a la situación competencial prevista, en la LAULA, que establece siempre el mínimo competencial para las entidades locales (art. 6.2. LAULA). Y en cualquier caso, deben quedar garantizadas y a salvo las potestades de ordenación y de gestión que ostentan las entidades locales, en las materias correspondientes (art. 7 LAULA).

Sin perjuicio de un análisis más detenido sobre el marco competencial, lo cierto es que a la vista de las medidas planteadas, la financiación prevista, según la información publicada, resulta claramente insuficiente.

En este sentido, hay que tener muy presentes los condicionantes previstos en la *Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía*, en la que su artículo 25 establece claramente que “En el caso de que la Comunidad Autónoma de Andalucía asigne a las entidades locales servicios o funciones que entrañen nuevos gastos o la ampliación de los ya existentes, acordará simultáneamente la dotación de los recursos económicos para hacer frente a las nuevas cargas financieras.”.

A este respecto, se debe tener en cuenta que en el propio Decreto-ley se alude al establecimiento de “... *medidas de prevención de las diferentes situaciones de emergencias producidas en las playas, tanto de carácter ordinario como extraordinario...*”

En este sentido, actualmente nos encontramos en una **situación excepcional**, en la que se emplaza a adoptar medidas extraordinarias, las cuales exceden del ámbito de la normalidad. Con ello, se sobrepasa sin dudas el posible ámbito obligacional de los Gobiernos Locales para atender sus competencias propias. Y ello, tal y como prevé el art. 25 de la *Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA)*, exige una financiación adecuada.

En la línea con lo anterior, y como la propia Junta de Andalucía reconoce en otros Decretos leyes aprobados con motivo de esta crisis sanitaria, las entidades locales se han visto en la necesidad de realizar un **esfuerzo económico extraordinario**. Resulta evidente que esta situación ha precisado de la movilización de los medios materiales y humanos necesarios para la multitud de actuaciones que se han requerido, superando en muchas ocasiones las capacidades ordinarias de las entidades locales.

A la vista de lo anterior, y de conformidad con el marco de reparto de competencias ordinario y el derivado de la situación extraordinaria de necesidades sanitarias, que precisa extradotación de recursos humanos y materiales, puede entenderse que excede de las competencias locales propias y debería ser asumida por la administración autonómica. Todo ello, sin perjuicio de que en su caso se precise la especial colaboración interadministrativa materializada a través de los instrumentos jurídicos previstos, especialmente en la referida LAULA, contemplando la adecuada financiación de dichas actuaciones.

Es cuanto se ha de informar en respuesta a lo solicitado, sin perjuicio de poder acometer un análisis más exhaustivo de considerarse necesario, y siempre salvo mejor parecer debidamente fundado en Derecho.

Sevilla, 14 de mayo de 2020.