

CRÓNICA

REALIDAD Y PROBLEMÁTICA JURÍDICA DE LA COSTA BRAVA

Mercè Darnaculleta i Gardella

Área de Derecho Administrativo del Departamento
de Derecho Público de la Universidad de Girona

En el marco de los *Cursos de verano 1994* que organizó por séptimo año consecutivo la Universidad de Girona, el entonces recientemente constituido Departamento de Derecho Público participó con un curso sobre «La problemática jurídica en la Costa Brava», que tuvo lugar durante los días 4, 5, y 6 de julio y que contó con profesores de reconocido prestigio, así como con representantes de las administraciones y organismos actuantes sobre el litoral gerundense. El objetivo del curso consistía en poner al alcance de los diferentes sectores interesados un fórum de diálogo que permitiese el intercambio mutuo de conocimientos sobre el litoral gerundense. Asistieron, en su mayor parte, estudiantes de la Facultad de Derecho, pero también se contó con la presencia de funcionarios, profesores y responsables de las administraciones locales, aspecto que enriqueció el contenido de las exposiciones, ya que permitió observar el fenómeno desde distintos prismas. En este sentido, pues, el objetivo se cumplió, gracias también al patrocinio conjunto de las distintas instituciones y organismos que colaboraron: el Consorcio de la Costa Brava, la Diputación de Girona, la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Girona y el Instituto de Estudios Autonómicos y el Departamento de Medio Ambiente de la Generalidad de Cataluña.

Las competencias

El primer día, el 4 de julio, se destinó a estudiar la problemática relativa a las competencias ejercidas sobre el litoral, y se inauguró con una ponencia del profesor Lorenzo Martín Retortillo titulada «Régimen constitucional de las costas y el problema de las competencias». La aportación de Martín-Retortillo vino fundamentalmente de su experiencia como senador en el período constituyente, de forma que explicó los antecedentes jurisprudenciales y debates parlamentarios que llevaron a la actual redacción de los preceptos constitucionales relativos a los bienes de dominio público, en concreto la zona marítimo-terrestre, y a la protección del medio ambiente. En este sentido, las tradicionales tensiones existentes entre lo público y lo privado, por un lado, y entre las posiciones centralistas y autonomistas, por otro, motivaron (según se dedujo de su exposición) la adopción de soluciones de compromiso que se plasman hoy en día, entre otros aspectos, en la atribución de competencias a distintas administraciones sobre una misma porción de territorio, haciéndose extensiva esta superposición competencial al litoral. Se refirió así a la incidencia que tiene sobre el régimen aplicable a la costa la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre, haciendo alusión expresa de la Sentencia 149/1991 del Tribunal Constitucional, en la cual se

afirmó que la titularidad demanial del Estado no comporta en sí misma una atribución de competencias, sino que en todo caso se debe respetar la distribución competencial establecida constitucional y legalmente. Por tanto, si bien la titularidad sobre el dominio público marítimo-terrestre otorga al Estado ciertas facultades tendentes a la defensa y garantía de la integridad del mismo, cabe decir que las comunidades autónomas extienden su competencia sobre ordenación del territorio hasta el litoral, y que los municipios ejercen normalmente sus funciones sobre esta zona, ya que la misma (contrariamente a lo que en un primer momento se había interpretado) es parte integrante de su territorio. Así se recuerda que los municipios pueden tomar iniciativas sobre el planteamiento que afecten a la costa; tienen competencias sobre gestión urbanística, explotación de los servicios de temporada, o protección y limpieza de las playas, entre otras.

En segundo lugar, Manuel Serra, gerente del Consorcio de la Costa Brava, hizo un breve repaso histórico sobre la génesis del consorcio en una ponencia titulada «La perspectiva jurídico-histórica de la Costa Brava», en la que se puso de manifiesto la notable capacidad de comunicación y de síntesis del ponente. Éste, en muy poco tiempo, habló de los diferentes entes actuantes sobre la Costa Brava —Comunidad Turística de la Costa Brava como embrión del actual Consorcio de la Costa Brava, Mancomunidad de Turismo de la Costa Brava, Patronato Turístico de la Costa Brava, entre otros— y puso sobre la mesa los temas clave relativos a la materia objeto de su gestión: la insuficiencia de recursos municipales para llevar a cabo determinados servicios; la necesidad de adaptación institucional a las cambiantes necesidades socio-económicas; y la operatividad de la existencia de una entidad única que administre el litoral gerundense (en ese sentido expuso los buenos resultados obtenidos por el Consorcio de la Costa Brava en la gestión unificada del abastecimiento y depuración de aguas, por delegación municipal en el primer caso, y autonómica en el segundo).

Usos

El segundo día del curso, el 5 de julio, se destinó al régimen de uso del dominio público marítimo-terrestre y sus zonas colindantes desde distintas perspectivas. Martí Bassols i Coma habló sobre «El régimen urbanístico y los usos en la Costa Brava», dividiendo su exposición en dos partes. En la primera hizo un recorrido por los motivos de la génesis de la Ley de costas, y destacó que la Ley de 1969 no pudo parar el proceso urbanizador incontrolado que tuvo lugar fundamentalmente durante el *boom* turístico de los años sesenta. La segunda parte la destinó a explicar el contenido de la Ley 22/1988, fundamentalmente de su título II, en el que se establecen una serie de limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la orilla del mar, limitando en gran medida los usos permitidos en las zonas definidas por la ley, si bien reflexionó también sobre los efectos de estas previsiones en vistas del régimen transitorio que contempla la misma.

El hecho de que muchas de las medidas reguladas en el título II de la Ley de costas sean típicamente urbanísticas condujo a Bassols i Coma a hacer un breve comentario sobre la competencia estatal para establecerlas. Competencia que ha sido justificada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991 en base a dos títulos competenciales:

— El primero de estos títulos es el enunciado en el artículo 149.1.1 CE (relativo a las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos) en relación con el derecho de propiedad (art. 33 CE) y el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado (art. 45.1 CE).

— El segundo título en que se basa el Tribunal Constitucional es el contenido en el artículo 149.1.23 CE relativo a la competencia estatal para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente. Este precepto había sido evitado anteriormente por el Tribunal Constitucional como criterio de delimitación competencial (con excepción de la STC 227/1988 sobre la Ley de aguas) por la indeterminación que comporta cuando se relaciona con otros títulos competenciales, y por la confusión que se produce entre normas de desarrollo de la legislación básica y las denominadas normas adicionales de protección. En relación con este segundo aspecto, el intérprete constitucional ha configurado un título competencial mixto, a medio camino entre las competencias compartidas y las concurrentes, al afirmar que en el art. 149.1.23 la competencia legislativa del Estado no se limita al establecimiento de los preceptos básicos necesitados de posterior desarrollo, sino que el Estado puede establecer toda la normativa que considere indispensable para la protección del medio ambiente, sin perjuicio que el estándar proteccionista común sea mejorado por las comunidades autónomas.

Distintos aspectos de esta conferencia y de la que había pronunciado Manuel Serra el día anterior fueron completados con la aportación de la segunda ponente del día, Rosa M. Fregell. El tema a tratar era «La Costa Brava y la realidad geográfica». Una realidad geográfica formada por líneas costeras heterogéneas que tienen en común su comunicación, mediante la red de carreteras provinciales, con la capital de provincia. Esta exposición vino acompañada del interesante soporte gráfico proporcionado por distintos mapas y diapositivas, a través de los cuales se puso de relieve la modificación radical que ha sufrido el litoral gerundense en la segunda mitad del siglo.

El análisis conjunto de las dos primeras intervenciones que tuvieron lugar el día 5 de julio permite llegar a interesantes conclusiones sobre la aplicabilidad real del régimen de uso de la zona marítimo-terrestre y las zonas colindantes previsto en la Ley de costas, ya que el estado actual de la costa española hace que este régimen sea aplicable sólo a un 40 % del litoral. Y este porcentaje es muy inferior si nos centramos en la Costa Brava. Ello es debido a que la atracción hacia la Costa Brava ha comportado la muerte de sus elementos naturales, gracias al fenómeno de mayor impacto social, económico, cultural y urbanístico de los últimos años: el turismo. En este sentido, el tipo de turismo existente en la Costa Brava (9,7 % de cámpings, 6,6 % hotelero y 85 % de segunda residencia) nos informa de una dinámica municipal basada en el planeamiento especulativo, que ha llevado al sobredimensionamiento de los tejidos urbanos preexistentes, al crear lo que se ha llegado a denominar una «área metropolitana de vacaciones o a tiempo parcial». Esta área metropolitana, constituida básicamente delante y al lado de los antiguos núcleos urbanos sobre los terrenos que se precipitan a la playas (es decir, sobre la línea de delimitación de la zona marítimo-terrestre), forma una estructura irregular en la que se han potenciado las edificaciones de primera línea de mar (con la consolidación de los llamados edificios pantalla de los paseos marítimos) frente al desconocimiento y descuido de la segunda línea. La Ley 22/1988, intentando frenar este proceso, muestra la sensibilidad del legislador sobre

este tema, pero su articulado no contempla las zonas ya urbanizadas (suelo urbano), así como tampoco las calificadas como suelo urbanizable programado, que vienen reguladas en sus disposiciones transitorias 3.^a y 4.^a, con lo que se ha conseguido consolidar las líneas de edificación y dejar intactas (lo que en muchos casos quiere decir también desaprovechadas) aquellas zonas de litoral donde aún no se había planteado su construcción.

En este segundo día del curso, destinado a los usos, no sólo se habló de los urbanísticos, sino que se puso de manifiesto el interés que tienen para la zona los usos de temporada. Usos que, por otro lado, han sido objeto de una reciente regulación por parte de la Generalidad mediante el Decreto 248/1993, de 28 de septiembre, sobre la redacción y la aprobación de los planes de ordenación de playas y de los planes de usos de temporada, con el objeto de racionalizar todo el proceso de participación institucional para el uso de la zona marítimo-terrestre. A estos efectos, por un lado se intentan reconducir las competencias autonómicas en materia de usos de temporada a una comisión —comisión del plan—, integrada por miembros de los distintos departamentos de la Generalidad, y por los consejos comarcales y ayuntamientos del ámbito ordenado por el plan. Y por otro lado se intenta potenciar una nueva figura jurídica —el Plan de ordenación de playas (POP)— que viene a ser como un plan de usos de temporada (PUT) con vocación de continuidad (tiene una finalidad ordenadora más amplia tanto en lo que se refiere a su contenido como a su duración). Pero este Decreto, a pesar de reconocer jurídicamente una figura de importante aplicación práctica como es el PUT e intentar potenciar la figura de los POP, acaba sin solucionar el verdadero problema que plantea en relación con los usos que los mismos regulan, que no es otro que la no coordinación entre la aprobación de estos planes (a cargo de la Generalidad, y que ahora se deberá canalizar a través de la comisión del plan) y la autorización de los usos previstos, que debe ser concedida cada temporada el Servicio de Costas del MOPTMA, independientemente de la vigencia del plan.

La jornada concluyó con una mesa redonda, constituida por agentes sociales y representantes de las administraciones actuantes sobre el territorio de la Costa Brava (Rafael Bruguera —alcalde de la Escala—, Pere Servià —alcalde de Pals, Martí Sabrià secretario de la Unión de Asociaciones de Hostelería de la Costa Brava Centro), que tuvo un destacado eco en la prensa gerundense. Con estos interlocutores se introdujeron dos aspectos en el debate: las obligaciones que la Ley de costas impone a los municipios y los usos de temporada. En relación con las primeras, los alcaldes pusieron de manifiesto que los municipios están obligados a responder ante los particulares de decisiones que normalmente son tomadas por administraciones de ámbito superior —ya sea el Servicio de Costas del MOPTMA o la Generalidad—, y que disponen de medios insuficientes para llevar a cabo los servicios que les confía la Ley. El asentimiento sobre este punto fue unánime y no hubo ningún tipo de polémica, contrariamente a lo que sucedió en relación con los usos de temporada, para los que la Ley prevé la obligatoriedad de determinadas actuaciones administrativas (autorizaciones del Servicio de Costas del MOPTMA para su ubicación; elaboración y aprobación de planes de usos de temporada por parte de los ayuntamientos y de Urbanismo de la Generalidad; respectivamente concesiones municipales, etc.) y su limitación territorial a unos pocos metros cuadrados según determinados criterios (tipo de actividad, porcentaje de ocupación, etc.). La extensión y minuciosidad de estas previsiones contrasta con la importancia relativa de este tipo de usos (estamos hablando de mesas,

sillas, patines, tumbonas, etc.) en lo que se refiere al impacto que puedan producir sobre el demanio marítimo-terrestre. Pero las discusiones que hubo sobre el tipo de usos que se debe potenciar y, principalmente, sobre la necesidad de «hacer prevalecer la racionalidad sobre las previsiones legales» (argumento usado por el secretario de la Unión de Hostelería de Costa Brava Centro, en contra de la defensa estricta de la legalidad) puso de manifiesto que el debate real sobre este tipo de usos no versa sobre la mayor o menor protección del litoral, sino que reside en los intereses crematísticos que hay detrás (canon de la Administración que controla la legalidad *versus* beneficios económicos de los particulares que explotan el servicio si hay más flexibilidad).

Medio ambiente

Finalmente, el día 6 de julio, destinado al análisis de la protección del medio ambiente en la Costa Brava, empezó con la exposición de Ramón Martín Mateo. Su intervención fue mucho más allá del ámbito sectorial y territorial delimitado como objeto del *Curso*, sirviendo para mostrar a los asistentes que, si bien la problemática medioambiental tiene dimensiones mundiales que requieren también soluciones de carácter internacional, muchas de las actuaciones concretas que deben llevarse a cabo tienen un alcance local. Esta conferencia se inició con una aproximación a lo que se podría entender como la génesis de las preocupaciones medioambientales, y que Martín Mateo sitúa en un giro histórico en el que se comienza a huir del antropocentrismo. Para él, las primeras muestras de preocupación por el medio ambiente se encuentran en la Inglaterra producto de la Revolución Industrial, con la regulación de las actividades clasificadas y las primeras medidas de seguridad e higiene. De esta manera explicó que, en sus inicios, la protección del medio ambiente se llevaba a cabo a través de los mecanismos clásicos del derecho administrativo, pero que la realidad actual hace que esta protección no pueda conseguirse hoy de manera satisfactoria mediante estos mecanismos. Para empezar, y a pesar de la constitucionalización del deber de conservar el medio ambiente y el derecho a gozarlo (artículo 45 CE), no se puede alegar el mismo como un derecho subjetivo («pensado para solventar las relaciones entre los hombres»), ni como un derecho fundamental («derecho subjetivo de carácter público en que se materializa la abdicación de las propias libertades en favor de determinados representantes electos como reconocimiento de la existencia de una violencia legítima»). Efectivamente, el derecho ambiental no existe pensando en la satisfacción del individuo presente, sino en el individuo lejano (en este sentido se debe apelar a la solidaridad interterritorial) y en el individuo futuro (surgiendo así el concepto de solidaridad intergeneracional). La tarea de encajar estos nuevos conceptos con el engranaje jurídico tradicional hace que algunos de sus elementos crujan: la excesiva patrimonialización de los bienes hace que nos encontremos faltos de instituciones que permitan la defensa de un bien colectivo ante las jurisdicciones; en materia de daños ambientales, la regla de la responsabilidad subjetiva se invierte; las ecotasas configuran un nuevo principio según el cual «quien contamina paga», etc. En definitiva, las conclusiones —no muy optimistas— de este profesor, nos llevan a reflexionar sobre la necesidad de establecer un soporte institucional efectivo que haga posible la estrategia solidaria que requiere el mantenimiento de las «constantes vitales de nuestro planeta», sobre todo teniendo en cuenta que los humanos no somos más que unos usuarios

de la tierra y que nos encontramos faltos del «gen de la solidaridad» interterritorial e intergeneracional.

Finalmente, Isabel Pont hizo la última intervención del *Curso*, destacando que la vocación ordenadora de la Ley de costas de 1988 busca como finalidad última la protección del medio ambiente, como pone de manifiesto en su exposición de motivos y en el artículo 2.º, al establecer que la actuación administrativa sobre el dominio marítimo-terrestre tendrá por finalidad regular el uso de estos bienes en los términos adecuados a su naturaleza y su finalidad, respetando el paisaje, el medio ambiente y el patrimonio histórico. Esta finalidad se intenta llevar a cabo, por un lado, a partir de la determinación y protección del dominio público marítimo-terrestre mediante una definición amplia y exhaustiva del mismo; y por otro lado, como hemos visto, mediante la fijación de un régimen especial de uso del litoral. Ahora bien, siguiendo la constante de lo que fue este curso, se pusieron de manifiesto los problemas que plantea la aplicación efectiva de estos objetivos, resaltando de nuevo el hecho que en el momento de aprobación de la Ley de costas de 1988, la actuación urbanística sobre el litoral era ya un fenómeno consolidado y, sus efectos, en gran parte irreversibles. Así, las líneas de edificación existentes se superponen en las zonas legales de los 6, 20, 100 y 500 metros. El mapa jurídico típico de la zona costera se caracteriza por la superposición de la línea de edificación en la zona marítimo-terrestre marcada por los mojones correspondientes. De forma que los paseos marítimos acostumbra a entrar de lleno en el dominio público estatal; la servidumbre de tránsito queda por encima de las construcciones de primera línea de mar; la servidumbre de protección está urbanizada en toda su extensión y no faltan aparatosos bloques de edificios en la zona de influencia. Esto hace que la aplicación de la Ley de costas por parte de las administraciones competentes (que parten de la esquizofrénica situación en que las colocan las previsiones legales en relación con la realidad sobre la cual actúan) quede encallada en algunas de sus prescripciones procedimentales y acabe teniendo muy poco o nada que ver con la finalidad para la cual ha nacido, que no es otra que la protección del medio ambiente.

Con todo ello creemos que se han aportado nuevos puntos de reflexión sobre el debate que comportó la problemática Ley de costas en un territorio con características tan bien definidas como es la Costa Brava. Además, el interés intrínseco de este *Curso*, coordinado por José Esteve Pardo —catedrático de derecho administrativo de la Universidad de Girona—, Lluís S. Esteve Cairera —profesor ayudante de derecho administrativo— y quien suscribe el presente escrito, se ha visto aumentado por dos factores externos al mismo que hacen que el tema tratado adquiera una nueva vigencia. Por un lado, los servicios territoriales de costas del MOPTMA se han planteado la modificación de los deslindes (para adecuar las previsiones legales a las nuevas realidades, que no se corresponden con las de 1969) y la recuperación del camino de ronda a lo largo de toda la Costa Brava (que daría a la servidumbre de tránsito un sentido más adecuado a su finalidad). Y por otro lado, desde distintos partidos políticos se ha planteado la necesidad de llevar al Parlamento una nueva ley de costas que enfoque de manera más realista los problemas urbanísticos y de gestión que presenta el litoral.

En resumidas cuentas, se espera que esta iniciativa tenga continuidad en sucesivas ediciones.