

CRÒNICA

REALITAT I PROBLEMÀTICA JURÍDICA DE LA COSTA BRAVA

Mercè Darnaculleta i Gardella
Àrea de Dret Administratiu del Departament
de Dret Públic de la Universitat de Girona

En el marc dels *Cursos d'estiu 1994* que va organitzar per setè any consecutiu la Universitat de Girona, el llavors recent constituït Departament de Dret Públic hi va participar amb un curs sobre «La problemàtica jurídica a la Costa Brava», que va tenir lloc els dies 4, 5 i 6 de juliol i va comptar amb professors de reconegut prestigi i també amb representants de les administracions i organismes actuants sobre el litoral gironí. L'objectiu del curs consistia a posar a l'abast dels diferents sectors interessats un fòrum de diàleg que permetés l'intercanvi mutu de coneixements sobre el litoral gironí. Hi van assistir, en la seva major part, estudiants de la Facultat de Dret, però també es va comptar amb la presència de funcionaris, professors i responsables de les administracions locals, aspecte que va enriquir el contingut de les exposicions, ja que va permetre observar el fenomen des de diversos prismes. En aquest sentit, doncs, l'objectiu es va complir, mercès també al patrocini conjunt de les diverses institucions i organismes que hi van col·laborar: el Consorci de la Costa Brava, la Diputació de Girona, la Cambra de Comerç, Indústria i Navegació de Girona, i l'Institut d'Estudis Autònomic i el Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya.

Les competències

La primera jornada —4 de juliol— es va destinar a estudiar la problemàtica relativa a les competències exercides sobre el litoral i es va inaugurar amb una ponència del professor Lorenzo Martín-Retortillo titulada «Règim constitucional de les costes i el problema de les competències». L'aportació de Martín-Retortillo va venir fonamentalment de la seva experiència com a senador en el període constituent, de manera que va explicar els antecedents jurisprudencials i debats parlamentaris que van portar a l'actual redacció dels preceptes constitucionals relatius als béns de domini públic, en concret la zona marítimo-terrestre, i a la protecció del medi ambient. En aquest sentit, les tradicionals tensions existents entre allò públic i allò privat, d'una banda, i entre les posicions centralistes i autonomistes, d'una altra, van motivar (segons es va deduir de la seva exposició) l'adopció de solucions de compromís que es plasmen avui dia, entre altres aspectes, en l'atribució de competències a diverses administracions sobre una mateixa porció de territori, fent-se extensiva aquesta superposició competencial al litoral. Es va referir així a la incidència que té sobre el règim aplicable a la costa la titularitat estatal del domini públic marítimo-terrestre, fent esment exprés de la Sentència 149/1991 del Tribunal Constitucional, en la qual es va afirmar que la titularitat demanial de l'Estat no comporta per ella mateixa una

atribució de competències, sinó que en tot cas cal respectar la distribució competencial establerta constitucionalment i legalment. Per tant, si bé la titularitat sobre el domini públic marítimo-terrestre atorga a l'Estat certes facultats tendents a la defensa i garantia de la seva integritat, cal dir que les comunitats autònomes estenen la seva competència sobre ordenació del territori fins al litoral, i que els municipis exerceixen normalment les seves funcions sobre aquesta zona, ja que aquesta (contràriament al que en un primer moment s'havia interpretat) és part integrant del seu territori. D'aquesta manera es recorda que els municipis poden prendre iniciatives sobre el planejament que afectin la costa; tenen competències sobre gestió urbanística, explotació dels serveis de temporada, o protecció i neteja de les platges, entre d'altres.

En segon lloc, Manel Serra, gerent del Consorci de la Costa Brava, va fer un breu repàs històric de la gènesi del Consorci, en una ponència titulada «La perspectiva jurídic-històrica de la Costa Brava», en la qual es va posar de manifest la notable capacitat de comunicació i de síntesi del ponent. Aquest, en molt poc temps, va parlar sobre els diferents ens actuants sobre la Costa Brava —Comunitat Turística de la Costa Brava com a embrió de l'actual Consorci de la Costa Brava, Mancomunitat de Turisme de la Costa Brava, Patronat Turístic de la Costa Brava, entre d'altres— i va posar sobre la taula els temes claus relatius a la matèria objecte de la seva gestió: la insuficiència de recursos municipals per portar a terme determinats serveis, la necessitat d'adaptació institucional a les canviants necessitats socio-econòmiques, i l'operativitat de l'existència d'una entitat única que administrés el litoral gironí (en aquest sentit va exposar els bons resultats obtinguts pel Consorci de la Costa Brava en la gestió unificada de l'abastament i depuració d'aigües, per delegació municipal en el primer cas, i autonòmica en el segon).

Usos

El règim d'utilització del domini públic marítimo-terrestre i les seves zones confrontants va ser tractat en la segona jornada del curs —5 de juliol— des de diverses perspectives. El professor Martí Bassols i Coma va parlar sobre «El règim urbanístic i els usos a la Costa Brava» i va dividir la seva exposició en dues parts: en una primera part va fer un recorregut sobre els motius de la gènesi de la Llei de costes, on va destacar que la Llei de 1969 no va poder aturar el procés urbanitzador incontrolat que va tenir lloc fonamentalment durant el *boom* turístic dels anys seixanta. La segona part la va destinar a explicar el contingut de la Llei 22/1988, fonamentalment del seu títol II, en el qual s'estableixen un seguit de limitacions de la propietat sobre els terrenys contigus a la ribera del mar, que restringeixen en gran manera els usos permesos en les zones definides per la llei; i va reflexionar també sobre els efectes d'aquestes previsions en vista del règim transitori que preveu aquesta Llei.

El fet que moltes de les mesures regulades en el títol II de la Llei de costes siguin típicament urbanístiques va conduir el professor Bassols i Coma a fer un breu comentari sobre la competència estatal per establir-les; competència que ha estat justificada per la Sentència del Tribunal Constitucional 149/1991 sobre la base de dos títols competencials:

— El primer d'aquests títols és l'enunciat en l'article 149.1.1 CE (relatiu a les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels

seus drets) en relació amb el dret de propietat (art. 33 CE) i el dret a gaudir d'un medi ambient adequat (art. 45.1 CE).

— El segon títol en què es basa el Tribunal Constitucional és el contingut en l'article 149.1.23 CE relatiu a la competència estatal per establir la legislació bàsica sobre protecció del medi ambient. Aquest precepte havia estat defugit anteriorment pel Tribunal Constitucional com a criteri de delimitació competencial (excepció feta de la STC 227/1988 sobre la Llei d'aigües) per la indeterminació que comporta quan es posa en relació amb altres títols competencials, i per la confusió que es produeix entre normes de desenvolupament de la legislació bàsica i les denominades normes addicionals de protecció. En relació amb aquest segon aspecte, l'interpret constitucional ha configurat un títol competencial mixt, a mig camí entre les competències compartides i les concurrents, en afirmar que en l'art. 149.1.23 la competència legislativa de l'Estat no es limita a l'establiment dels preceptes bàsics necessitats de posterior desenvolupament, sinó que l'Estat pot establir tota la normativa que consideri indispensable per a la protecció del medi ambient, sens perjudici que l'estàndard proteccionista comú sigui millorat per les comunitats autònomes.

Diversos aspectes d'aquesta conferència i de la que havia tingut lloc el dia anterior a càrrec de Manel Serra van ser arrodonits amb l'aportació de la segona ponent de la jornada, la professora Rosa M. Fregell. El tema a tractar era «La Costa Brava i la seva realitat geogràfica». Una realitat geogràfica formada per franges costaneres heterogènies que tenen en comú la seva comunicació, mitjançant la xarxa de carreteres provincials, amb la capital de província. Aquesta afirmació va venir acompanyada de l'interessant suport gràfic proporcionat per diversos mapes i diapositives, a través dels quals es va fer palesa la modificació radical que ha patir el litoral gironí en el segon tombant de segle.

L'anàlisi conjunta de les dues primeres intervencions que van tenir lloc el dia 5 de juliol permet arribar a interessants conclusions sobre l'aplicabilitat real del règim d'utilització de la zona marítimo-terrestre i les zones confrontants previst en la Llei de costes, ja que l'estat actual de la costa espanyola fa que aquest règim sigui aplicable només a un 40% del litoral. I aquest percentatge és molt inferior si ens centrem en la Costa Brava. I és que la Costa Brava neix com a reclam al mateix temps que comencen a morir els seus elements naturals, mercès al fenomen de més impacte social, econòmic, cultural i urbanístic dels darrers anys: el turisme. En aquest sentit, el tipus de turisme existent a la Costa Brava (9,7% de càmpings, 6,6% hotelers i 85% de segona residència) ens parla d'una dinàmica municipal basada en el planejament especulatiu, que ha portat al sobredimensionament dels teixits urbans preexistents, tot creant el que s'ha arribat a denominar una «àrea metropolitana de vacances o a temps parcial». Aquesta àrea metropolitana, construïda bàsicament davant i als costats dels antics nuclis urbans sobre els terrenys que es precipiten a les platges (és a dir, a sobre de la línia de delimitació de la zona marítimo-terrestre), forma una estructura irregular en la qual s'han potenciat les edificacions de primera línia de mar (amb la consolidació dels anomenats edificis pantalla dels passeigs marítims) enfront el desconeixement i descuit de la segona línia. La Llei 22/1988, intentant frenar aquest procés, mostra la sensibilitat del legislador sobre aquest tema; però el seu articulat no preveu les zones ja urbanitzades (sòl urbà), com tampoc les qualificades com a sòl urbanitzable programat, que vénen regulades en les seves disposicions transitòries 3a i 4a, amb la qual

cosa s'han aconseguit consolidar les línies d'edificació existents i deixar intactes (cosa que en molts casos vol dir també desaprofitades) aquelles franges de litoral on encara no se n'havia planejat la construcció.

En aquest segon dia del curs, destinat als usos, no sols es va parlar dels urbanístics, sinó que es va fer palès l'interès que tenen per a la zona els usos de temporada. Usos que, d'altra banda, han estat objecte d'una recent regulació per part de la Generalitat mitjançant el Decret 248/1993, de 28 de setembre, sobre la redacció i l'aprovació dels plans d'ordenació de platges i dels plans d'usos de temporada, amb la finalitat de racionalitzar tot el procés de participació institucional per a la utilització de la zona marítimo-terrestre. A aquest efecte, d'una banda s'intenten reconduir les competències autonòmiques en matèria d'usos de temporada a una comissió —comissió del pla— integrada per membres dels diversos departaments de la Generalitat, i pels consells comarcals i ajuntaments de l'àmbit ordenat pel pla; i d'altra banda s'intenta potenciar una nova figura jurídica —el Pla d'ordenació de platges (POP)— que ve a ser com una mena de pla d'usos de temporada (PUT) amb vocació de continuïtat (té una finalitat ordenadora més àmplia tant pel que fa al seu contingut com per la seva durada). Aquest Decret, però, tot i reconèixer jurídicament una figura d'important aplicació pràctica com és el PUT i intentar potenciar la figura dels POP, acaba sense resoldre el veritable problema que es planteja en relació amb els usos que aquests regulen, que no és altra que la no-coordinació entre l'aprovació d'aquests plans (a càrrec de la Generalitat, i que ara s'haurà de canalitzar a través de la comissió del pla) i l'autorització dels usos previstos, que l'ha de donar per a cada temporada el Servei de Costes del MOPTMA, independentment de la vigència del pla.

La jornada es va cloure amb una taula rodona, constituïda per agents socials i representants de les administracions actuant sobre el territori de la Costa Brava (Rafael Bruguera —alcalde de l'Escala—, Pere Servià —alcalde de Pals— i Martí Sabrià —secretari de la Unió d'Associacions d'Hosteleria de la Costa Brava Centre—), que va tenir un destacat ressò en la premsa gironina. Amb aquests interlocutors es van introduir en el debat dos aspectes: les obligacions que la Llei de costes imposa als municipis i els usos de temporada. Quant a les primeres, els alcaldes van posar de manifest que els municipis es troben obligats a respondre davant els particulars de decisions que normalment són preses per administracions d'àmbit superior —sigui el Servei de Costes del MOPTMA o de la Generalitat— i que disposen de mitjans insuficients per portar a terme els serveis que els encomana la Llei. L'assentiment sobre aquest punt va ser unànim i no hi va haver cap mena de polèmica, contràriament al que va succeir amb els usos de temporada, per als quals la Llei preveu l'obligatorietat de determinades actuacions administratives (autoritzacions del Servei de Costes del MOPTMA per a la seva ubicació; elaboració i aprovació de plans d'usos de temporada per part dels ajuntaments i d'Urbanisme de la Generalitat, respectivament concessions municipals, etc.) i la seva limitació territorial a uns pocs metres quadrats segons determinats criteris (tipus d'activitat, percentatges d'ocupació, etc.). L'extensió i minuciositat d'aquestes previsions contrasta amb la importància relativa d'aquesta mena d'usos (estem parlant de taules, cadires, patins, gandules, etc.) pel que fa a l'impacte que puguin tenir sobre el demani marítimo-terrestre. Però les discussions que van haver-hi sobre la mena d'usos que s'han de potenciar i, sobretot, sobre la necessitat de «fer prevaler la racionalitat sobre les previsions legals» (argument emprat pel secretari de

la Unió d'Hosteleria de Costa Brava Centre, en contra de la defensa estricta de la legalitat) van posar de manifest que el debat real sobre aquesta mena d'usos no versa sobre la major o menor protecció del litoral, sinó que rau en els interessos crematístics que hi ha al darrere (cànon de l'administració que controla la legalitat *versus* guanys econòmics dels particulars que exploten el servei si hi ha més flexibilitat).

Medi ambient

Finalment, el 6 de juliol, destinat a l'anàlisi de la protecció del medi ambient a la Costa Brava, va començar amb l'exposició del professor Ramón Martín Mateo. La seva intervenció va anar molt més lluny de l'àmbit sectorial i territorial delimitat com a objecte del curs, i va servir per mostrar als assistents que, si bé la problemàtica mediambiental té dimensions mundials que requereixen també solucions de caràcter internacional, moltes de les actuacions concretes que s'han de portar a terme tenen un abast local. Aquesta conferència es va iniciar amb una aproximació al que es podria entendre com la gènesi de les preocupacions mediambientals, i que el professor Martín Mateo situa en un tombant històric en el qual es comença a fugir de l'antropocentrisme. Per a ell, les primeres mostres de preocupació pel medi les trobem a l'Anglaterra sorgida arran de la Revolució Industrial, amb la regulació de les activitats classificades i les primeres mesures de seguretat i higiene. D'aquesta manera va explicar que, en els seus inicis, la protecció del medi ambient es portava a terme mitjançant els mecanismes clàssics del dret administratiu, però que la realitat actual fa que aquesta protecció avui no es pugui aconseguir d'una manera satisfactòria mitjançant aquests mecanismes. Per començar, i malgrat la constitucionalització del deure de conservar el medi ambient i el dret de gaudir-ne (article 45 CE), aquest no es pot al·legar ni com un dret subjectiu («pensat per tal de resoldre les relacions entre els homes»), ni com un dret fonamental («dret subjectiu de caràcter públic en què es materialitza l'abdicació de les pròpies llibertats en favor de determinats representants electes com a reconeixement de l'existència d'una violència legítima»). Efectivament, el dret ambiental no pensa en la satisfacció de l'individu present, sinó en l'individu llunyà (en aquest sentit cal apel·lar a la solidaritat interterritorial) i en l'individu futur (sorgeix així el concepte de solidaritat intergeneracional). La tasca d'encaixar aquests nous conceptes amb l'engranatge jurídic tradicional fa que alguns dels seus elements cruixeixin: l'excessiva patrimonialització dels béns fa que ens trobem mancats d'institucions que permetin la defensa d'un bé col·lectiu davant les jurisdiccions; en matèria de danys ambientals la regla de la responsabilitat subjectiva s'inverteix; les ecotaxes configuren un nou principi segons el qual qui contamina paga, etc.). En definitiva, les conclusions —no gaire optimistes— d'aquest professor ens porten a reflexionar sobre la necessitat d'establir un suport institucional efectiu que faci possible l'estratègia solidària que requereix el manteniment de les «constants vitals del nostre planeta»; sobretot tenint en compte que els humans no som més que uns usuaris de la terra i que ens trobem mancats del «gen de la solidaritat» interterritorial i intergeneracional.

Finalment, la professora Isabel Pont va fer la darrera de les intervencions del curs, tot destacant que la vocació ordenadora de la Llei de costes de 1988 cerca com a finalitat última la protecció del medi ambient, com posa de manifest en la seva

exposició de motius i en l'article 2.c, en establir que l'actuació administrativa sobre el domini marítimo-terrestre tindrà com a finalitat regular la utilització d'aquests béns en termes adequats a la seva naturalesa i la seva finalitat, tot respectant el paisatge, el medi ambient i el patrimoni històric. Aquesta finalitat s'intenta portar a terme, d'una banda, a partir de la determinació i protecció del domini públic marítimo-terrestre mitjançant una definició àmplia i exhaustiva d'aquest; i d'una altra, com hem vist, de la fixació d'un règim especial d'utilització del litoral. Ara bé, seguint la constant del que va ser aquest curs, van sorgir també alguns dels problemes que planteja l'aplicació efectiva d'aquests objectius, ressaltant de nou el fet que, en el moment de l'aprovació de la Llei de costes de 1988, l'actuació urbanística sobre el litoral era ja un fenomen consolidat i els seus efectes, en gran part, irreversibles. Així, les línies d'edificació existents se superposen a les franges legals dels 6, 20, 100 i 500 metres. En aquest sentit, es va dir que si haguéssim de dibuixar un mapa jurídic de la zona costanera veuríem que el model tipus es caracteritza per la superposició de la línia d'edificació a la de la zona marítimo-terrestre marcada per les fites corresponents. De manera que els passeigs marítics acostumen a entrar de ple en el domini públic estatal; la servitud de trànsit queda per damunt de les construccions de primera línia de mar; la servitud de protecció està urbanitzada en tota la seva extensió i no manquen aparatosos blocs d'edificis a la zona d'influència. Això fa que l'aplicació de la Llei de costes per part de les administracions competents (que parteixen de l'esquizofrènica situació en què els col·loquen les previsions legals en relació amb la realitat sobre la qual actuen) quedi encallada en algunes de les seves prescripcions procedimentals i acabi tenint molt poc o gens a veure amb la finalitat per la qual ha nascut, que no és altra que la protecció del medi ambient.

Amb tot això creiem que s'han aportat nous punts de reflexió sobre el debat que va comportar la problemàtica Llei de costes en un territori amb característiques tan ben definides com és la Costa Brava. A més, l'interès intrínsec d'aquest curs, coordinat per José Esteve Pardo —catedràtic de dret administratiu de la Universitat de Girona—, Lluís S. Esteve Caireta —professor ajudant de dret administratiu— i qui subscriu aquest escrit, s'ha vist augmentat per dos factors externs que fan que el tema tractat prengui una nova vigència. D'una banda, els serveis territorials de costes del MOPTMA s'han plantejat la modificació de diversos atermenaments (per tal d'adequar les previsions legals a les noves realitats, que no es corresponen amb les de 1969) i la recuperació del camí de ronda al llarg de tota la Costa Brava (que donaria a la servitud de trànsit un sentit més adequat a la seva finalitat). I d'altra banda, diversos partits polítics han plantejat la necessitat de portar al Parlament una nova llei de costes que encari d'una manera més realista els problemes urbanístics i de gestió que presenta el litoral.

Tot plegat fa esperar que aquesta iniciativa tingui continuïtat en successives edicions.