



Universitat de Girona

EL RÈGIM JURÍDIC DEL LITORAL CATALÀ

Josep M. AGUIRRE i FONT

Dipòsit legal: Gi. 587-2013

<http://hdl.handle.net/10803/109159>

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi doctoral i la seva utilització ha de respectar els drets de la persona autora. Pot ser utilitzada per a consulta o estudi personal, així com en activitats o materials d'investigació i docència en els termes establerts a l'art. 32 del Text Refós de la Llei de Propietat Intel·lectual (RDL 1/1996). Per altres utilitzacions es requereix l'autorització prèvia i expressa de la persona autora. En qualsevol cas, en la utilització dels seus continguts caldrà indicar de forma clara el nom i cognoms de la persona autora i el títol de la tesi doctoral. No s'autoritza la seva reproducció o altres formes d'explotació efectuades amb finalitats de lucre ni la seva comunicació pública des d'un lloc aliè al servei TDX. Tampoc s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant als continguts de la tesi com als seus resums i índexs.

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis doctoral y su utilización debe respetar los derechos de la persona autora. Puede ser utilizada para consulta o estudio personal, así como en actividades o materiales de investigación y docencia en los términos establecidos en el art. 32 del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (RDL 1/1996). Para otros usos se requiere la autorización previa y expresa de la persona autora. En cualquier caso, en la utilización de sus contenidos se deberá indicar de forma clara el nombre y apellidos de la persona autora y el título de la tesis doctoral. No se autoriza su reproducción u otras formas de explotación efectuadas con fines lucrativos ni su comunicación pública desde un sitio ajeno al servicio TDR. Tampoco se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al contenido de la tesis como a sus resúmenes e índices.

WARNING. Access to the contents of this doctoral thesis and its use must respect the rights of the author. It can be used for reference or private study, as well as research and learning activities or materials in the terms established by the 32nd article of the Spanish Consolidated Copyright Act (RDL 1/1996). Express and previous authorization of the author is required for any other uses. In any case, when using its content, full name of the author and title of the thesis must be clearly indicated. Reproduction or other forms of for profit use or public communication from outside TDX service is not allowed. Presentation of its content in a window or frame external to TDX (framing) is not authorized either. These rights affect both the content of the thesis and its abstracts and indexes.



Universitat de Girona

TESI DOCTORAL

El règim jurídic del litoral català

Josep M. Aguirre i Font

2012



Universitat de Girona

TESI DOCTORAL

El règim jurídic del litoral català

Josep M. Aguirre i Font

2012

Programa de Doctorat en Turisme, Dret i Empresa

Dirigida per:

Dr. Joan M. Trayter Jiménez

Memòria presentada per optar al títol de doctor per la Universitat de Girona

A la Myrte i a la Jana

“El que jo no sé és si la Costa Brava d’avui és millor o pitjor que aquella que vàrem conèixer i viure fa alguns anys. El que dic és que és absolutament diferent, literalment distinta, de comparació impossible. Si això és un bé o ha estat un mal, jo no m’atreveixo pas a dir-ho. Em limito a constatar-ho.

Davant d’aquesta fantàstica transformació em permetré només de dir una cosa. A la Costa Brava s’han portat a terme coses de gran categoria que han fet honor al seu paisatge; algunes altres no han estat tan afortunades i la cupiditat dels interessos particulars i l’anarquia habitual de les autoritats han deixat destruir, inútilment, molt pobles i moltes platges. Hauríem pogut, evidentment, tenir una mica més de seny i bon gust.”

Josep Pla

La Costa Brava, 1975

SUMARI

ABREVIATURES I SIGLES	23
-----------------------------	----

INTRODUCCIÓ	25
-------------------	----

CAPÍTOL I. MARC JURÍDIC I COMPETENCIAL EN L'ORDENACIÓ DEL LITORAL CATALÀ

1. ANTECEDENTS HISTÒRICS EN L'ORDENACIÓ DEL LITORAL	35
---	----

1.1 Els precedents en el dret romà i en el dret medieval.....	35
---	----

1.2 La regulació moderna de les costes a partir de la legislació estatal del segle XIX: la definició del domini públic maritimoterrestre i l'establiment d'un règim de servituds de protecció.....	38
--	----

1.3 El període republicà i les competències de la Generalitat en matèria de costes.....	41
---	----

1.4 El precedent immediat a l'actual regulació: la primera Llei de costes del 1969	45
--	----

2. LA CONSTITUCIÓ ESPANYOLA I ELS ESTATUTS D'AUTONOMIA.....	47
---	----

2.1 Les bases constitucionals de protecció del domini públic maritimoterrestre	47
---	----

2.2 Un nou títol competencial en els estatuts d'autonomia: l'ordenació del litoral ...	48
--	----

2.2.1 La necessària delimitació del concepte <i>litoral</i>	50
---	----

2.2.2 El debat jurisprudencial, doctrinal i polític sobre el concepte <i>litoral</i>	53
--	----

3. LA LLEI DE COSTES DEL 1988 I LA SEVA INCIDÈNCIA SOBRE L'ORDENACIÓ DEL LITORAL I L'URBANISME	59
--	----

3.1 Limitacions a les propietats fora del domini públic a través d'un règim de servituds i la definició d'una zona d'influència	62
3.1.1 Servitud de trànsit.....	63
3.1.2 Servitud d'accés al mar.....	64
3.1.3 Servitud de protecció.....	64
3.1.4 Zona d'influència.....	67
3.2 El règim jurídic d'utilització del domini públic maritimoterrestre	68
3.2.1 Reserva	70
3.2.2 Adscripció.....	70
3.2.3 Autorització	71
3.2.3.1 Les autoritzacions dels serveis de temporada de platja.....	73
3.2.3.2 Les autoritzacions d'abocaments.....	75
3.2.3.3 Les autoritzacions d'extracció d'àrids i dragatges.....	76
3.2.4 Les concessions	76
3.3 La distribució competencial de la Llei de costes i les tècniques de coordinació de competències	78
3.3.1 La distribució competencial entre les administracions territorials	79
3.3.1.1 Les competències de l'Administració de l'Estat: un paper central fins i tot més enllà del domini públic maritimoterrestre	79
3.3.1.2 Les competències de l'Administració autonòmica: un precepte buit de contingut	81
3.3.1.3 Les competències de l'Administració local: un paper secundari centrat essencialment a les platges	83
3.3.2 Tècniques de coordinació de competències entre administracions: els informes i els instruments de planificació	84
3.3.2.1 Els informes preceptius i vinculats: faculden l'Estat per imposar el seu criteri en relació amb els procediments d'aprovació dels plans territorials i urbanístics.....	85
3.3.2.2 Els instruments de planificació estatals: habiliten l'Estat per dictar normes que afectin la utilització del territori litoral més enllà del domini públic	86
4. LA JURISPRUDÈNCIA CONSTITUCIONAL EN LA DISTRIBUCIÓ COMPETENCIAL EN MATÈRIA D'ORDENACIÓ DEL LITORAL.....	89

4.1	La validació de la Llei de costes a través de la Sentència del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de juliol	89
4.2	La Sentència del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 d'abril: un punt d'inflexió en la distribució competencial entre Estat i comunitats autònomes en matèria d'ordenació territorial i urbanisme	96
4.3	La recent jurisprudència constitucional en relació amb lleis autonòmiques d'ordenació del litoral	102
5.	LA COMPETÈNCIA EN MATÈRIA D'ORDENACIÓ DEL LITORAL A PARTIR DE L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA DEL 2006	107
5.1	L'ordenació del litoral en l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006.....	108
5.1.1	La defensa del litoral com a principi rector de l'Estatut.....	109
5.1.2	L'ordenació del litoral: un títol competencial precís amb facultats sobre el domini públic maritimoterrestre	112
5.1.2.1	L'establiment i la regulació dels plans territorials d'ordenació i ús del litoral i de les platges, i també la regulació del procediment de tramitació i aprovació d'aquests instruments i plans	115
5.1.2.2	La gestió dels títols d'ocupació i ús del domini públic maritimoterrestre, especialment l'atorgament d'autoritzacions i concessions i, en tot cas, les concessions d'obres fixes al mar, respectant les excepcions que es puguin establir per motius mediambientals en les aigües costaneres interiors i de transició	117
5.1.2.3	La regulació i la gestió del règim econòmic financer del domini públic maritimoterrestre, en els termes que estableix la legislació general	119
5.1.2.4	L'execució d'obres i actuacions al litoral català que no siguin d'interès general i la gestió de les obres d'interès general situades al litoral català.....	120
5.2	La impugnació constitucional de l'Estatut d'autonomia de Catalunya en relació amb la competència en matèria d'ordenació del litoral.....	122
5.2.1	El Recurs d'inconstitucionalitat del Grup Parlamentari Popular del Congrés	124
5.2.2	Les al·legacions de l'advocat de l'Estat, del govern de la Generalitat i del Parlament de Catalunya.....	127
5.2.3	La Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.....	129

6. ELS DECRETS DE TRASPÀS DE LES COMPETÈNCIES EN MATÈRIA D'ORDENACIÓ DEL LITORAL.....136

6.1 Contingut i límits dels reials decrets de traspàs de competències..... 137

6.2 El primer traspàs en matèria d'ordenació del litoral de l'Estatut del 1979 138

6.3 Els traspassos en ordenació del litoral a partir de l'Estatut del 2006 140

6.3.1 Reial decret 1404/2007, de 29 d'octubre, de traspàs de funcions i de serveis de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'ordenació i gestió del litoral..... 141

6.3.2 Reial decret 1387/2008, d'1 d'agost, sobre ampliació de funcions i serveis traspassats a la Generalitat de Catalunya pel Reial decret 1404/2007, de 29 d'octubre, en matèria d'ordenació i gestió del litoral 144

6.3.2.1 Ampliació de funcions i serveis a la Generalitat 144

6.3.2.2 Funcions i serveis que es reserva l'Estat..... 147

6.3.2.3 Funcions concurrents de l'Administració de l'Estat i la Generalitat de Catalunya 150

7. CONCLUSIONS DEL NOU MARC COMPETENCIAL EN ORDENACIÓ DEL LITORAL154

CAPÍTOL II. L'ORDENACIÓ DEL LITORAL EN EL DRET COMPARAT ESTRANGER I AUTONÒMIC

1. L'ORDENACIÓ DEL LITORAL A L'ESTAT FRANCÈS: *LOI LITTORAL*161

1.1 El marc competencial francès en ordenació del litoral..... 161

1.2 La *Loi littoral*..... 163

1.2.1 L'àmbit d'aplicació de la Llei: els municipis litorals 165

1.2.2 Els objectius de la Llei..... 166

1.2.3 Les normes aplicables a tots els municipis litorals..... 167

1.2.3.1 L'obligació de respectar el principi d'equilibri..... 167

1.2.3.2 L'obligació dels talls en la urbanització..... 169

1.2.3.3 L'obligació de continuïtat de la urbanització 170

1.2.3.4	L'obligació de garantir l'accés a la riba	172
1.2.4.	Les normes aplicables als espais propers a la costa.....	173
1.2.4.1	La definició dels espais propers a la costa	174
1.2.4.2	Règim jurídic dels espais pròxims a la costa: l' <i>extension limitée de l'urbanisation</i>	175
1.2.5	Les normes aplicables a la franja dels primers 100 metres de la costa	177
1.2.6	Les normes de preservació dels espais rellevants i característics.....	180
1.2.7	Crítiques a la Llei del litoral	182
1.3	Instruments de planejament urbanístic i d'ordenació territorial per a la protecció i la planificació del litoral francès	183
1.3.1	Planejament urbanístic.....	183
1.3.1.1	Una qüestió prèvia: l' <i>enquête publique</i> , un instrument a mig camí entre la participació pública i el control previ en l'elaboració del planejament urbanístic	183
1.3.1.2	<i>Directives territoriales d'aménagement</i>	185
1.3.1.3	<i>Schéma de cohérence territoriale</i>	187
1.3.1.4	<i>Plan local d'urbanisme</i>	188
1.3.2	Els instruments de planejament territorial	190
1.3.2.1	<i>Schémas de services collectifs</i>	190
1.3.2.2	<i>Schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire</i> i <i>schémas interrégionaux du littoral</i>	191
1.3.2.3	L'ordenació del medi marí: l' <i>schéma de mise en valeur de la mer</i>	193
1.4	Conclusions sobre l'ordenació del litoral a França.....	195
2.	L'ORDENACIÓ DEL LITORAL A L'ESTAT ITALIÀ: LA GESTIÓ DEL <i>DEMANIO MARITTIMO</i> PER PART DE LES <i>REGIONI</i>.....	197
2.1	El marc competencial italià en matèria d'ordenació del litoral.....	197
2.1.1	Les competències en la gestió del <i>demanio marittimo</i>	198
2.1.2	La regulació del <i>demanio marittimo</i> en les lleis estatals de pressupostos dels anys 2006 i 2007 i la jurisprudència de la Cort Constitucional	204
2.1.3	Les competències en urbanisme: dins del títol competencial de <i>governo del territorio</i>	208
2.1.4	La segona descentralització de competències als ens locals	209

2.2	Els instruments d'ordenació del litoral en la legislació estatal	210
2.2.1	<i>Piano generale di difesa del mare e delle coste</i>	211
2.2.2	<i>Piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo</i>	212
2.2.3	<i>Piani paesistici del territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia</i>	212
2.3	L'ordenació del demani marítim a les regions: els exemples de Ligúria, Emília-Romanya i Sardenya	213
2.3.1	Ligúria	216
2.3.2	Emília-Romanya	218
2.3.3	Sardenya	221
2.4	Conclusions sobre l'ordenació del litoral a Itàlia	224
3.	L'ORDENACIÓ DEL LITORAL ALS ESTATS UNITS D'AMÈRICA: COASTAL ZONE MANAGEMENT ACT	227
3.1	Introducció	227
3.2	El marc competencial als Estats Units d'Amèrica	228
3.2.1	<i>La public trust doctrine</i> i les <i>navigable waters</i>	230
3.2.2	El dret de propietat a la Constitució nord-americana	230
3.3	<i>Coastal Zone Management Act</i>	232
3.3.1	Els programes voluntaris de gestió de costes estatals: <i>coastal management programs</i>	233
3.3.1.1	La fase d'elaboració i aprovació dels programes per part dels estats	234
3.3.1.2	La fase de revisió d'aquests programes costaners en l'àmbit federal	234
3.3.1.3	La fase d'implantació i posada en pràctica dels programes	235
3.3.2	Els instruments de coordinació: la <i>federal consistency</i>	236
3.3.3	Els incentius i desincentius per a la protecció i la conservació de les costes ..	237
3.4	La regulació estatal de les costes i els límits establerts per la jurisprudència ..	240
3.4.1	La gestió de la zona costanera a Califòrnia: la Comissió Costanera de Califòrnia i la jurisprudència del Tribunal Suprem	241

3.4.2	La protecció de la costa enfront dels riscos naturals en la Sentència de la Cort Judicial Suprema de Massachusetts de Roberta Gove vs. la Junta d'Apel·lacions de Zonificació de Chatham.....	243
3.5	Conclusions sobre l'ordenació del litoral als Estats Units d'Amèrica.....	245
4.	L'ORDENACIÓ DEL LITORAL EN L'ESTAT DE LES AUTONOMIES	247
4.1	La degradació del litoral a l'Estat espanyol.....	247
4.1.1	Els factors que impulsen la degradació	250
4.1.2	De problema mediambiental a problema econòmic per a un sector estratègic com el turisme	252
4.1.3	La necessitat d'instruments autonòmics d'ordenació del litoral	254
4.2	Models comparats d'ordenació del litoral a l'Estat espanyol	255
4.2.1	Andalusia: el Programa regional del litoral i els plans subregionals.....	255
4.2.2	Principat d'Astúries: el Pla territorial especial d'ordenació del litoral asturià....	259
4.2.3	Illes Balears: els plans d'ordenació de l'oferta turística, els plans territorials insulars i les Directrius d'ordenació territorial de les Illes Balears	262
4.2.4	Canàries: les Directrius d'ordenació del litoral i els plans territorial parcials.....	268
4.2.5	Cantàbria: el Pla d'ordenació del litoral	271
4.2.6	Euskadi: el Pla territorial sectorial de protecció i ordenació del litoral.....	274
4.2.7	Galícia: el Pla d'ordenació del litoral	276
4.2.8	Regió de Múrcia: les Directrius i el Pla territorial d'ordenació del litoral	280
4.2.9	País Valencià: l'Estratègia territorial valenciana i el Pla d'acció territorial del litoral de la Comunitat Valenciana	284
4.3	Característiques i problemàtiques comunes dels models d'ordenació del litoral autonòmic a través d'instruments d'ordenació territorial	287
4.3.1	Elements en comú en els diferents plans d'ordenació del litoral	287
4.3.2	Les limitacions dels instruments d'ordenació del litoral: pràctica incapacitat per a classificació de sòl i difícil vinculació amb el planejament municipal	289

CAPÍTOL III. L'ORDENACIÓ DEL LITORAL CATALÀ MITJANÇANT ELS PLANS DIRECTORS URBANÍSTICS DEL SISTEMA COSTANER

1. LA NECESSITAT DE PROTEGIR EL LITORAL A TRAVÉS D'INSTRUMENTS URBANÍSTICS: LA FIGURA DELS PLANS DIRECTORS URBANÍSTICS	295
2. EL PLA DIRECTOR URBANÍSTIC EN LA LLEI D'URBANISME DE CATALUNYA	302
2.1 Concepte, evolució i funcions de la figura.....	302
2.2 Contingut, documentació i tramitació dels plans directores.....	307
2.2.1 Una regulació lacònica amb capacitat per classificar sòl	309
2.2.2 Documentació del pla: la no exigència d'avaluació ambiental	312
2.2.3 La tramitació dels plans directores	316
3. EL PRINCIPI D'AUTONOMIA MUNICIPAL COM A LÍMIT ALS PLANS DIRECTORS URBANÍSTICS.....	321
3.1 La relació entre autonomia municipal i planejament urbanístic.....	321
3.1.1. La participació “adequada” o “efectiva” dels municipis en l'elaboració del planejament urbanístic que se'ls imposa	325
3.1.2. El contingut mínim de les competències municipals en urbanisme i el principi de proporcionalitat que ha de regir el planejament supramunicipal.....	326
3.2 Els plans directores urbanístics i el principi d'autonomia municipal en la jurisprudència.....	328
3.2.1 Límits a la capacitat de classificar sòl: es requereix la participació dels municipis i habilitació legal.....	329
3.2.2 Límits al contingut de les disposicions dels plans directores urbanístics: han de respectar les competències mínimes del planejament municipal	331
3.2.3 Límits a la imposició d'un determinat model de desenvolupament urbanístic sostenible: ha de respectar les competències urbanístiques dels municipis	334

3.3 La necessitat d'incorporar límits als plans directors urbanístics a través de la Llei d'urbanisme	336
4. EL PLA DIRECTOR URBANÍSTIC DEL SISTEMA COSTANER (PDUSC-1).....	338
4.1 Objectiu i àmbit d'aplicació del PDUSC-1	338
4.2 La nova regulació del sòl costaner	340
4.3 Adaptació al planejament municipal.....	341
4.4 Vigència i modificació del Pla	345
4.5 El règim transitori del Pla	347
5. EL PLA DIRECTOR URBANÍSTIC DELS ÀMBITS DEL SISTEMA COSTANER INTEGRATS PER SECTORS DE SÒL URBANITZABLE DELIMITAT SENSE EL PLA PARCIAL APROVAT (PDUSC-2).....	351
5.1 Objectiu i àmbit d'aplicació del PDUSC-2	352
5.2 Les determinacions d'aplicació al sòl objecte del Pla	353
5.3 Adaptació al planejament municipal.....	356
5.4 Vigència, modificació i règim transitori del Pla	358
6. LES NOVES CATEGORIES DE SÒL I EL SEU RÈGIM URBANÍSTIC.....	361
6.1 Sòl no urbanitzable costaner	361
6.1.1 Sòl no urbanitzable costaner inclòs en el PEIN.....	362
6.1.2 Sòl no urbanitzable costaner 1	363
6.1.3 Sòl no urbanitzable costaner 2.....	365
6.1.4 Sòl no urbanitzable costaner 3.....	366
6.2 Sòl costaner especial.....	366
6.3 Sòl urbanitzable no delimitat amb programa d'actuació urbanística o pla parcial de delimitació vigent.....	368
6.4 Sòl urbà i sòl urbanitzable delimitat amb pla parcial vigent	368

7. L'ADEQUACIÓ DELS PLANS DIRECTORS URBANÍSTICS DEL SISTEMA COSTANER AL PLANEJAMENT369

7.1 L'adequació del plans directors urbanístics del sistema costaner al planejament territorial.....369

7.1.1 Pla territorial general de Catalunya370

7.1.2 Pla territorial metropolità de Barcelona.....370

7.1.3 Pla territorial parcial de les comarques gironines.....373

7.1.4 Pla territorial parcial del Camp de Tarragona375

7.1.5 Pla territorial parcial de Terres de l'Ebre377

7.1.6 Les contradiccions entre les figures de planejament territorial i els PDUSC.....379

7.1.7 La complementarietat dels plans territorials en relació amb el PDUSC384

7.2 L'adequació del planejament urbanístic municipal als plans directors urbanístics del sistema costaner385

7.2.1 El procés d'adequació del planejament municipal als PDUSC.....385

7.2.2 Garanties per a una correcta adequació del planejament municipal.....388

7.2.3 La jurisprudència del TSJC en l'adequació del planejament municipal als PDUSC
.....389

8. LA RESPONSABILITAT PATRIMONIAL EN ELS PLANS DIRECTORS URBANÍSTICS DEL SISTEMA COSTANER.....393

8.1 Introducció.....393

8.2 El *ius variandi*395

8.3 El principi general de no indemnització.....399

8.4 La modificació de planejament com a supòsit de responsabilitat patrimonial en els PDUSC402

8.4.1 Requisits de la responsabilitat patrimonial per modificació de planejament405

8.4.1.1 L'existència d'una modificació de planejament produïda abans de transcórrer els terminis
.....405

8.4.1.2 El compliment dels deures per poder patrimonialitzar el dret.....407

8.4.1.3	L'existència d'un dany efectiu, avaluable econòmicament i individualitzat.....	408
8.4.1.4	L'existència de planejament derivat definitivament aprovat.....	410
8.4.2	Supòsits de responsabilitat patrimonial per modificació de planejament dels PDUSC en la jurisprudència del TSJC	411
8.4.2.1	Possible responsabilitat patrimonial en sòl urbanitzable sense planejament derivat en què el propietari porta a terme activitats i despeses que esdevenen inútils com a conseqüència de l'alteració	414
8.4.2.2	Possible responsabilitat patrimonial en sòl urbanitzable sense planejament derivat vigent com a conseqüència del fet que la modificació s'hagués produït abans de transcórrer els terminis previstos per al seu desenvolupament o, transcorreguts aquests, si l'execució no s'ha portat a efecte per causes imputables a l'Administració.....	416
8.4.2.3	Possible responsabilitat patrimonial en sòl no urbanitzable amb planejament derivat en què el propietari porta a terme activitats i despeses que esdevenen inútils com a conseqüència de l'alteració	418
8.5	Les situacions de fora d'ordenació com a supòsit de responsabilitat patrimonial en els PDUSC	419
8.6	Les vinculacions i limitacions singulars com a supòsit de responsabilitat patrimonial en els PDUSC	421
8.7	Canvis en els títols administratius habilitadors d'obres i activitats com a supòsits de responsabilitat patrimonial en els PDUSC	425
8.7.1	La modificació o l'extinció de l'eficàcia dels títols administratius habilitadors d'obres i activitats.....	425
8.7.2	L'anul·lació dels títols administratius habilitadors d'obres i activitats, així com la demora injustificada en el seu atorgament i la seva denegació improcedent	431
8.8	Projectes que esdevenen ineficaços per la suspensió de llicències com a supòsit de responsabilitat patrimonial en els PDUSC	432
8.9	La quantificació de la indemnització en els supòsits que sigui procedent la responsabilitat patrimonial	433
8.10	Determinació de l'Administració responsable: entre la responsabilitat de la Generalitat i la responsabilitat concurrent amb els ajuntaments.....	436
8.11	Problemàtiques i idees sobre la responsabilitat patrimonial en els instruments de protecció del litoral a partir de l'exemple dels PDUSC	438

8.11.1 Malgrat els pocs supòsits de responsabilitat patrimonial dels PDUSC la diversitat de casuístiques dificulta l'aplicació de criteris clars i la seguretat jurídica dels diferents operadors	438
8.11.2 La responsabilitat patrimonial com a límit en l'elaboració dels PDUSC i les altres figures d'ordenació del litoral.....	440
8.11.3 L'adquisició de finques com a instrument per evitar la responsabilitat patrimonial en els instruments d'ordenació del litoral.....	442

CAPÍTOL IV. CAP A UN MODEL DE GESTIÓ INTEGRADA EN L'ORDENACIÓ DEL LITORAL CATALÀ

1. LA GESTIÓ INTEGRADA DEL LITORAL CATALÀ EN EL CONTEXT EUROPEU	449
1.1 La gestió integrada a Europa i el Mediterrani	450
1.1.1 La gestió integrada de les zones costaneres a Europa i la Recomanació 2002/413/CE.....	450
1.1.2 El Protocol relatiu a la gestió integrada de les zones costaneres al Mediterrani.	456
1.2 L'experiència catalana en gestió integrada del litoral: el Pla estratègic de gestió integrada de les zones costaneres de Catalunya	460
2. ELS PRIMERS PASSOS EN L'ARTICULACIÓ D'INSTRUMENTS PROPIS D'ORDENACIÓ I GESTIÓ DEL DOMINI PÚBLIC	466
2.1 La regulació dels plans d'usos i serveis de temporada: de les circulars i instruccions a la disposició addicional sisena de la Llei 3/2012 i el seu reglament de desplegament.....	467
2.2 La precària gestió del règim econòmic financer del domini públic marítimoterrestre: la creació de taxes per tramitació d'autoritzacions i concessions.....	470
3. LA NECESSITAT D'UNA LLEI PRÒPIA D'ORDENACIÓ DEL LITORAL CATALÀ ...	475

3.1 Un nou encaix en la concurrència de competències al litoral català i en la seva gestió	477
3.1.1 Una nova distribució competencial amb la Generalitat com a administració de referència i un major protagonisme dels ajuntaments en la gestió del domini públic maritimoterrestre	479
3.1.2 La necessitat d'una gestió consorciada de l'espai litoral català que permeti desplegar polítiques més ambiciosos de protecció d'aquest espai	482
3.2 Nous instruments i mecanismes de gestió i ordenació integrada del litoral	485
3.2.1 Els requisits dels nous instruments d'ordenació del litoral derivats de la gestió integrada. L'exemple dels <i>schéma de cohérence territoriale</i>	486
3.2.2 La necessitat d'un tercer PDUSC que planifiqui el domini públic maritimoterrestre i garanteixi les servituds de protecció de la Llei de costes, per completar l'ordenació integrada del litoral català	488
3.2.3 La participació pública en la planificació de la gestió integrada del litoral	491
4. L'AVANTPROJECTE DE REFORMA DE LA LLEI DE COSTES: ELS SEUS RISCOS I LA NECESSITAT D'ESTABLIR-HI LÍMITS A TRAVÉS DEL MARC JURÍDIC CATALÀ493
4.1 Possibles noves invasions competencials en matèria d'ordenació del litoral i urbanisme.....	495
4.2 Disminució substancial de l'àmbit de protecció de la Llei de costes	502
4.2.1 Redefinició del domini públic maritimoterrestre.....	503
4.2.2 Redefinició de les servituds i del seu règim transitori.....	505
4.2.3 Exclusió de determinats nuclis de la protecció de la Llei de costes	507
4.2.4 Definició de règims singulars: per a les urbanitzacions maritimoterrestres i els béns d'interès cultural.....	509
4.3 Ampliació del termini de les concessions i canvi del seu règim jurídic	512
4.4 Conclusions sobre l'Avantprojecte de reforma de la Llei de costes	514

CONCLUSIONS	517
BIBLIOGRAFIA	531
RESUM/ABSTRACT	557

ABREVIATURES I SIGLES

BO	Butlletí oficial
CA	Comunitats autònomes
CC	Codi civil
CE	Constitució espanyola del 1978
CEE	Comunitat Econòmica Europea
CMP	<i>Coastal Management Programs</i>
Coord.	Coordinador
CZMA	<i>Coastal Zone Management Act</i>
DEDUCE	<i>Développement Durable des Côtes Européennes</i>
Dir.	Director
DO	Diari oficial
DOGC	<i>Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya</i>
DPR	Decret del president de la República
DPTOP	Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya
DTA	<i>Directives territoriales d'aménagement</i>
EAC	Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006
ENPLAN	<i>Environmental Assessment of Plans and Programmes</i>
EUA	Estats Units d'Amèrica
EXCELTUR	Aliança para la Excelencia Turística
FJ	Fonament jurídic
IBI	Impost sobre béns immobles
GIZC	Gestió integral de zones costeres
km	Quilòmetre
LBRL	Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local
LC	Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes
LIC	Lloc d'importància comunitària
LRJ-PAC	Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú
LS 1998	Llei 6/1998, de 13 d'abril, de règim del sòl i valoracions
NOOA	<i>National Oceanic and Atmospheric Administration</i>
NU-CPEIN	Sòl no urbanitzable costaner del Pla d'espais d'interès natural
NU-C1, C2, C3	Sòl no urbanitzable costaner 1, 2 o 3
Núm.	Número
OCDE	Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic
Op. Cit.	Obra citada
Pàg.	Pàgines
PAM	Pla d'acció per a la protecció i el desenvolupament de la conca de la Mediterrània
PDUSC	Plans directors urbanístics del sistema costaner
PDUSC-1	Pla director urbanístic del sistema costaner
PDUSC-2	Pla director urbanístic dels àmbits del sistema costaner integrats per sectors de sòl urbanitzable delimitat sense pla parcial aprovat
PEIN	Pla d'espais d'interès natural

PEGIZC	Pla estratègic de gestió integral de les zones costaneres de Catalunya
PIB	Producte interior brut
PLU	<i>Plan local d'urbanisme</i>
PNUMA	Programa de Nacions Unides per al Medi Ambient
POL	Pla d'ordenació del litoral de Cantàbria
POLA	Pla territorial especial d'ordenació del litoral d'Astúries
POTA	Pla d'ordenació del territori d'Andalusia
POOT	Pla d'ordenació de l'oferta turística
POUM	Pla d'ordenació urbanística municipal
PPR	<i>Piano paesaggistico regionale</i>
PTG	Pla territorial general
PTP	Pla territorial parcial
PTI	Pla territorial insular
PTSPOL	Pla territorial sectorial de protecció i ordenació del litoral d'Euskadi
RJ	Repertori de jurisprudència d'Aranzadi-Westlaw
RLC	Reial decret 1471/1989, d'1 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei de costes
RLU	Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme
RMB	Regió metropolitana de Barcelona
RTC	Repertori de jurisprudència del Tribunal Constitucional d'Aranzadi-Westlaw
SRADT	<i>Schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire</i>
SCOT	<i>Schéma de cohérence territoriale</i>
SMVM	<i>Schéma de mise en valeur de la mer</i>
SSC	<i>Schémas de services collectifs</i>
STC	Sentència del Tribunal Constitucional
STS	Sentència del Tribunal Suprem
STSJ CAT	Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya del buscador de jurisprudència del Consejo General Poder Judicial
STSJ ICAN	Sentència del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Canàries del buscador de jurisprudència del Consejo General Poder Judicial
TC	Tribunal Constitucional
TRLS	Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei del sòl
TRLUC	Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme.
TS	Tribunal Suprem
TSJC	Tribunal Superior de Justícia de Catalunya
UNEP	<i>United Nations Environment Programme</i>
UTR-C	Unitat territorial de regulació de sòl costaner
UTR-CE	Unitat territorial de regulació de sòl costaner especial
ZEPA	Zona d'especial protecció per a les aus

INTRODUCCIÓ

El litoral català, un dels grans patrimonis naturals de Catalunya, constitueix un espai territorialment divers, socialment valuós, econòmicament clau, mediambientalment fràgil i jurídicament complex.

La diversitat dels seus 672 quilòmetres ofereix costes altes i agrestes i altres de baixes i accessibles des de terra; deltes i planes rics agrícolament, en contraposició a espais més desolats o completament urbanitzats.¹ Al llarg de tots aquests quilòmetres s'hi concentra el 44,5 % de la població catalana, percentatge que arriba fins al 70 % si englobem els primers 20 quilòmetres projectats terra endins des del límit del mar. Aquesta població es concentra en 75 municipis costaners que han anat creixent al llarg de la història des dels primers assentaments grecs, fa més de 2.500 anys, als quals van succeir els romans, que van donar origen als actuals nuclis de població. Tampoc no és menor el pes econòmic d'aquest espai, que, tot i representar només el 7 % del territori català, aglutina el 45 % dels llocs de treball del país i constitueix el recurs turístic per excel·lència —en un territori en què aquesta activitat econòmica representa aproximadament l'11 % del PIB i on el producte de sòl i platja és clarament majoritari.²

Tot plegat comporta que el litoral català es configuri com un entorn fràgil, marcat per un dens poblament, per l'escassetat de recursos naturals bàsics com l'aigua, per la pobresa dels seus sòls, pels incendis forestals, per la pressió del turisme i per l'especulació urbanística.³

La gran diversitat de l'espai litoral i la seva importància social, econòmica i mediambiental donen fe de la complexitat del seu règim jurídic, que, agreujat per la superposició de

¹ Per conèixer la realitat socioeconòmica i la diversitat del territori litoral català es pot consultar la *Diagnosi socioeconòmica i territorial del sistema litoral català*, elaborada l'any 2004 per la Càtedra de Geografia i Pensament Territorial de la Universitat de Girona, sota la direcció de JOAN VICENTE I RUFÍ, en el marc dels estudis que van acompanyar la redacció del primer Pla director urbanístic del sistema costaner.

² Com es desprèn de l'estudi *Catalunya turística en xifres 2010*, elaborat per la Direcció General de Turisme de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2010. Document consultable en línia a l'adreça web http://www.gencat.cat/diue/doc/doc_49953144_1.pdf (darrera consulta: 12 d'agost de 2012).

³ Més informació sobre el litoral català al web de l'Agència Catalana de l'Aigua: <http://aca-web.gencat.cat/aca> (darrera consulta: 12 d'agost de 2012).

competències de totes les administracions, ha de regular i compatibilitzar l'activitat humana que s'hi desenvolupa —assentaments i activitats econòmiques—, amb un ecosistema sensible i valuós, la força del qual, tanmateix, pot arribar a posar en risc la defensa dels habitatges i infraestructures més propers al mar.

Aquest equilibri tan necessari entre l'activitat humana i l'entorn natural, mantingut al llarg de mil·lennis, s'ha posat greument en risc al llarg de les darreres dècades, des de l'explosió del turisme de masses dels anys seixanta fins als nostres dies. Tot i que és cert que l'origen del problema té lloc en una època predemocràtica, en què l'escassa planificació i la permissiva legislació urbanística van permetre molts excessos,⁴ no és menys cert que amb l'arribada de la democràcia, lluny de corregir-se el problema, s'ha agreujat. Així, si el preàmbul de la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes (LC)⁵ denunciava que “al voltant d'un 40 % de la costa espanyola ja està urbanitzada o té la qualificació d'urbanitzable”, aquesta xifra no ha parat d'augmentar des de llavors. Com posen de manifest les dades del projecte europeu *Corine Land Cover*,⁶ entre el 1987 —abans de l'entrada en vigor de la LC— i el 2005 —en ple boom immobiliari—, la construcció al llarg del primer quilòmetre de litoral de tot l'Estat va augmentar de manera exponencial, en un 45 % de mitjana a tot l'Estat i un 32,6 % en el cas del litoral català. Això comporta que Catalunya ja tingui pràcticament la meitat de la seva franja costanera urbanitzada,⁷ constituint un continu urbà pràcticament sense interrupcions entre el Maresme i el Tarragonès.

⁴ Sobre els excessos en una part del litoral català es pot consultar, entre d'altres, la tesi doctoral de CAROLINA MARTÍ LLAMBRICH, *La transformació del paisatge litoral de la Costa Brava: anàlisi de l'evolució (1956-2003), diagnòstic de l'estat actual i prognòstic de futur*, dirigida per Josep PINTÓ I FUSALBA, Universitat de Girona, 2005 (no publicada).

⁵ BOE núm. 181, de 29 de juliol de 1988.

⁶ Les dades procedeixen del projecte *Corine Land Cover*, que es realitza a tot Europa simultàniament. Es troben publicades a <http://www.eea.europa.eu/publications/COR0-landcover> (darrera consulta: 7 de juny de 2012). Van ser analitzades per l'Observatori de la Sostenibilitat a Espanya en l'obra *Cambios de la evolución del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad*, Madrid, 2006. Un extracte d'aquestes dades es pot consultar també en l'informe *Destrucción a toda costa*, de GREENPEACE (Madrid, 2010), i en l'article PRIETO, Fernando, “Cambios de ocupación del suelo en la costa 1987-2005: pérdida acelerada de servicios de los ecosistemas y destrucción de un bien común” (2009). Aquest article es pot consultar en línia a la web següent: <http://blog.paisajesdemar.com/2009/09/23/cambios-de-ocupacion-del-suelo-en-la-costa-1987-2005-perdida-acelerada-de-servicios-de-los-ecosistemas-y-destruccion-de-un-bien-comun/> (darrera consulta: 7 de juny de 2012).

⁷ En la memòria del primer Pla director urbanístic del sistema costaner es posa de manifest que el 2005 el 46,5 % del sòl de la franja costanera era urbà, en contraposició al 39,6 % que es trobava protegit, el 8,2 % que era no urbanitzable i el 5,7 % que era urbanitzable. També es poden veure dades sobre l'evolució de la urbanització del litoral català en l'estudi de Cristina TOUS, Antonio J. TRUJILLO i Françoise BRETON “Percepció

En el cas català, com posa de manifest ORIOL NEL·LO,⁸ la combinació de tres elements ajuda a explicar el perquè del trencament d'aquest equilibri les darreres dècades: la litoralització general de la població, el procés de metropolització i el creixement d'usos turístics. De fet, cap dels tres elements no és exclusiu del litoral català, i obeeixen, com en el cas de la litoralització o la metropolització, a processos globals que han portat més de la meitat de la població mundial a viure al litoral i en ciutats —unes xifres que augmentaran al llarg d'aquest segle— i que s'accentuen en tot el litoral mediterrani. Ara bé, el turisme com a fenomen de masses és, en el cas català, un element clau per entendre els creixements exorbitants dels darrers anys. En el període anterior al boom immobiliari, entre el 1981 i el 2001, la construcció d'habitatges va créixer el doble que la població empadronada: mentre que la població va augmentar un 36 %, el nombre d'habitatges ho va fer un 60,5 %, i la meitat d'aquests com a segones residències.⁹ Tot i això, en els darrers deu anys les dades d'habitatges construïts en poblacions costaneres i el percentatge de segones residències sobre el total no han fet res més que augmentar.¹⁰ En aquest context, només el 54 % dels nous habitatges construïts a la franja costanera es justifiquen com a habitatge principal,¹¹ amb poblacions on la segona residència supera en més d'un 70 % la primera —78,4 % el Port de la Selva, 76,1 % Cunit, 75,5 % Roses, 73,1 % l'Escala.¹²

del litoral i adaptació al canvi climàtic a Catalunya” en l'obra coordinada per J. David TÀBARA *Percepció pública i política del canvi climàtic a Catalunya*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2008 (pàg. 33-56); així com en l'article de Josep PINTÓ i Carolina MARTÍ titulat “La transformació de l'espai litoral: canvis socioeconòmics i ambientals” en l'obra de diversos autors *Planificació i gestió integral del litoral. Eines, estratègies i bones pràctiques*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2004 (pàg. 115-127).

⁸ NEL·LO, Oriol, *Ordenar el territori. La experiència de Barcelona y Cataluña*, Tirant Humanidades, Colección Crónica, València, 2012 (pàg. 117-141).

⁹ GREENPEACE, *Destrucció a toda costa*, Madrid, 2005.

¹⁰ No disposem de dades globals del conjunt dels municipis costaners catalans, però de l'estudi individualitzat de les dades d'aquests municipis es conclou que la tendència és molt clara i coincideix amb el creixement que també va tenir lloc a la resta del país.

¹¹ Segons dades de la memòria del primer Pla director urbanístic, en 39 dels 75 municipis costaners els habitatges principals no arriben al 50 % del total —Costa Brava: 18 municipis; Costa de Tarragona: 17; Maresme: 3; Garraf: 1.

¹² Font: IDESCAT. Les darreres dades són de l'any 2001. Sobre el fenomen de les segones residències a la Costa Brava es pot veure l'article de Albert SALÓ “Les segones residències: anàlisi específica per a la Costa Brava” publicat a *Revista de Girona*, núm. 225, Diputació de Girona, Girona, juliol-agost 2004 (pàg. 30-35); així com la tesi doctoral no publicada de Juli VALDAUNCIEL I COLL —dirigida per Joan VICENTE I RUFÍ— titulada *Paisatge i models urbans contemporanis. Les comarques gironines (1979-2006): del desarrollismo a la globalització*, Universitat de Girona, 2011 (pàg. 461-471).

Des de la perspectiva jurídica, els motius són fruit de la combinació d'una LC estatal —la de 1988— que, tot i que va ser revolucionària,¹³ s'ha demostrat insuficient per fer front als problemes de la nostra costa¹⁴ —per la seva uniformitat a l'hora de regular els 7.800 km de costa de tot l'Estat i mars tan diferents com el Cantàbric o el Mediterrani; pel seu règim transitori massa ampli, o senzillament per la poca rigorositat en l'aplicació de les seves disposicions al llarg dels darrers 24 anys—. Tot plegat s'ha d'afegir a la inexistència durant molts anys d'una planificació municipal i autonòmica proteccionista amb el litoral, i això catalitzat per l'expansió del mercat immobiliari dels darrers anys, impulsat moltes vegades pels mateixos gestors municipals, que es veien mancats de recursos pressupostaris per afrontar les necessitats específiques de les seves poblacions.

Per posar fre a aquesta realitat, i com a conseqüència d'un augment de la sensibilitat social per la protecció del litoral al llarg de la dècada passada, la gran majoria de comunitats autònomes (CA) amb litoral van impulsar l'articulació de plans i polítiques propis de protecció del litoral que, sota la premissa que la LC és només un mínim comú denominador per al conjunt, estableixen majoritàriament nivells de protecció més alts. En el cas català, aquests nous instruments es van impulsar a partir del 2004 a través dels plans directores urbanístics del sistema costaner, que protegeixen aproximadament 24.000 hectàrees de sòl —més del 60 % del sòl comprès en la primera línia de mar—,¹⁵ i en l'atribució de les noves

¹³ Tal com afirmava BELÉN NOGUERA DE LA MUELA a “Las competencias estatales y autonómicas en la Ley de costas de 1988”, publicat a la *Revista Vasca de Administración Pública*, número 30, maig-agost del 1991 (pàg. 105-182), la Llei de costes del 1988 no va ser una simple reforma de l'anterior Llei de costes del 1969, sinó que contenia innovacions destacades sobre el concepte de *demani maritimoterrestre* i el seu règim jurídic, i introduïa per primera vegada en aquesta qüestió la perspectiva de l'estat autonòmic.

¹⁴ Per conèixer els pros i els contres de la LC, 25 anys després de la seva aprovació, es poden veure els articles de José Luis MEILÁN GIL “Dominio público y protección del litoral. La Ley de costas veinte años después” (pàg. 105-118) i de Ángel MENÉDEZ REXACH “La distribución de competencias en la Ley de costas y la gestión integrada del litoral” (pàg. 119-130), ambdós en l'obra dirigida per Francisco Javier SANZ LARRUGA, *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 2009. Així com també l'article de Marta GARCÍA PÉREZ “Reflexiones sobre la Ley de costas”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 13, A Coruña, 2009 (pàg. 207-227); el de Francisco Javier SANZ LARRUGA “La Ley de Costas de 1988: veinte años después” a *Boletín Costero*, núm. 4, Universidad de Cádiz, Cádiz, octubre 2008 (pàg. 8); i el de Francisco José TORRES ALFONSEA, “Vingt ans d'application de la loi Littoral en Espagne. Un bilan mitigé” *Méditerranée*, núm. 115, Presses Universitaires de Provence, 2010 (pàg. 9-19).

¹⁵ D'aquestes, 23.551,92 hectàrees corresponen a l'àmbit de protecció del primer Pla director urbanístic del sistema costaner i 656 hectàrees al segon Pla director urbanístic —327 hectàrees són qualificades de sòl no urbanitzable costaner i per a les restants 323 hectàrees s'estableixen unes directrius que assegurin que el desenvolupament urbanístic que s'hi produeixi sigui compatible amb la qualitat paisatgística i ambiental.

competències estatutàries en ordenació del litoral previstes en l'article 149.3 del nou Estatut català de l'any 2006.¹⁶

Aquest treball, que es titula *El règim jurídic del litoral català*, es vol centrar justament en l'estudi d'aquestes noves polítiques implantades al litoral català, en l'anàlisi dels seus instruments i dels seus primers resultats passats set anys de la seva entrada en vigor, i també en les grans potencialitats del seu nou marc competencial. El treball no pretén analitzar el conjunt de les polítiques sectorials que es poden desenvolupar en l'espai litoral, sinó que, talment com en la LC estatal, es focalitza essencialment en l'ordenació urbanística i territorial de l'àmbit terrestre del litoral, excloent l'estudi de polítiques sectorials que, com els ports, la seguretat i vigilància de platges o la sanitat i la salubritat de platges i aigües, es regeixen per altres títols competencials, més enllà del 149.3 de l'Estatut. La investigació, que inevitablement fa referència a la LC, tampoc no pretén fer una anàlisi exhaustiva d'aquesta llei estatal, àmpliament estudiada per la doctrina i que ens separaria de la finalitat de la investigació que aquí ens ocupa.

Per fer-ho, metodològicament el treball s'estructura en quatre grans capítols. En el primer s'estudia l'evolució del marc jurídic en ordenació del litoral i el seu complex marc competencial, dedicant una atenció especial a les noves competències traspassades al llarg dels anys 2007 i 2008 i els condicionants que la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010¹⁷ sobre l'Estatut imposen en la interpretació de la competència exclusiva en ordenació del litoral de l'article 149.3 de l'Estatut.

En el segon dels capítols es fa una doble anàlisi de dret comparat estranger —amb els ordenaments francès, italià i dels EUA— i intern amb la resta de CA amb litoral propi a l'Estat espanyol. Les experiències de diferents models d'ordenació, tots amb problemàtiques similars a les nostres, aporten solucions i idees per ajudar a configurar un model més ambiciós de protecció de la nostra costa.

¹⁶ Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya publicada al BOE núm. 172, de 20 de juliol de 2006.

¹⁷ Sentència 31/2010, de 28 de juny de 2010, que resol sobre el Recurs d'inconstitucionalitat 8045-2006, interposat per noranta-nou diputats del Grup Parlamentari Popular del Congrés en relació amb diversos preceptes de la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

El tercer dels capítols es dedica a estudiar l'element central de l'actual ordenació del litoral català: els plans directors urbanístics del sistema costaner. Es desenvolupa un estudi detallat de la seva adequació al principi d'autonomia municipal, al planejament territorial i municipal —set anys després de la seva aprovació— i de l'eventual responsabilitat patrimonial que va operar en la seva aprovació a través de la jurisprudència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (TSJC) —autèntic taló d'Aquil·les de tots els instruments d'ordenació del litoral.

Finalment, en el quart dels capítols es planteja la necessitat d'articular un model de gestió integral català a través d'una Llei d'ordenació del litoral català en línia amb la Recomanació 2002/413/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 30 de maig de 2002, sobre l'aplicació de la gestió integrada de les zones costaneres a Europa. La nova llei ha de servir per fer front als riscos i necessitats del litoral català, amb la participació del conjunt d'administracions, però també a la necessitat —sobrevinguda— de limitar a través d'aquesta els efectes, en alguns casos negatius, de la nova LC que ara inicia la seva tramitació.

L'estudi que ara finalitza, en forma de tesi doctoral i sota la direcció del Dr. JOAN M. TRAYTER, neix l'any 2004 de manera pràcticament paral·lela a les noves polítiques d'ordenació del litoral català, amb els cursos de doctorat Globalització i Dret: Reptes del Dret Públic davant la Globalització, de la Facultat de Dret de la Universitat de Girona. Al llarg de tots aquests anys el treball ha evolucionat, s'ha enriquit i necessàriament ha anat canviant al ritme frenètic que ho fan les normes administratives al nostre país. Ha patit innumbrables reformes de la Llei d'urbanisme catalana¹⁸ i de la Llei del sòl estatal¹⁹, de l'Estatut —i la posterior sentència del Tribunal Constitucional— i darrerament de la mateixa LC²⁰. Aquest fet, que no ha facilitat gens la tasca d'aquesta investigació, exemplifica gràficament la feblesa del nostre ordenament jurídic i al mateix la complexitat del seu estudi.

La investigació, emmarcada en tres projectes consecutius del Ministeri d'Educació i Ciència,²¹ ha tingut diferents etapes. Una primera fins a l'any 2006 amb la defensa de la

¹⁸ Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme (TRLUC).

¹⁹ Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de sòl (TRLS).

²⁰ Avantprojecte de reforma de la Llei de protecció i ús sostenible del litoral i de modificació de la Llei de costes, aprovat pel Consell de Ministres el 13 de juliol de 2012.

²¹ Els projectes, tots dirigits pel Dr. JOAN M. TRAYTER, són *El urbanismo como política europea medioambiental y de cohesión social en el s. XXI* (SEJ2005-01717), entre els anys 2005 i 2008; *El urbanismo*

tesina,²² que portava per títol *El planejament urbanístic com a instrument d'ordenació i protecció del litoral català: especial referència als plans directors urbanístics del sistema costaner*, i que va donar origen, l'any 2007, a la monografia titulada *L'ordenació del litoral català: els plans directors urbanístics del sistema costaner*,²³ així com a una estada de recerca prèvia, l'estiu de l'any 2006, al Departament de Dret Públic de la Universitat de Florència, sota la tutoria del professor DOMENICO SORACE i gràcies a una beca de l'Institut d'Estudis Autonòmics.²⁴ Una segona etapa va començar a partir de l'any 2007, quan vaig compatibilitzar la meva tasca docent i de recerca a la Universitat de Girona amb responsabilitats en altres administracions públiques fins a mitjans de l'any 2011 —com a assessor jurídic a la Diputació de Girona i membre de la Comissió Mixta de Transferències Estat-Generalitat—, que em van donar una visió més pràctica del dret administratiu i em van permetre conèixer de primera mà els límits del nostre autogovern en matèria de traspassos competencials. Finalment, una darrera etapa, que gràcies al suport de la família —i tot les dificultats evidents de la greu crisi econòmica i les amenaces de constants reformes legislatives—, m'ha permès cloure aquest treball que, lluny de ser un punt final, vol aportar al debat doctrinal idees i propostes per a la regulació d'un espai tan sensible com el litoral.

Només em resta en aquestes línies agrair la confiança que el Dr. JOAN M. TRAYTER, mestre i amic, va dipositar en mi ara fa vuit anys i sense la paciència i ànims del qual avui aquest projecte no seria una realitat.

Girona, setembre del 2012

como instrumento de lucha contra el cambio climático y de cohesión social (DER2008-04051), entre els anys 2008-2011, i actualment *Urbanismo sostenible y cambio climático* (DER2011-28408).

²² El treball que em va permetre obtenir la suficiència investigadora va merèixer la qualificació d'excel·lent per unanimitat davant d'un tribunal compost pels professors Dr. MIQUEL MARTÍN (president), Dra. BELÉN NOGUERA i Dra. FRANCINA ESTEVE.

²³ AGUIRRE I FONT, Josep M., *L'ordenació del litoral català: els plans directors urbanístics del sistema costaner*, Atelier, Barcelona, 2007.

²⁴ La beca va ser atorgada per al desenvolupament d'un projecte d'investigació titulat *El planejament urbanístic com a instrument d'ordenació i protecció del litoral català: especial referència al nou marc competencial*, a través de la Resolució REP/2006, de 10 de maig, de concessió de beques de l'Institut d'Estudis Autonòmics per a la recerca sobre les autonomies i les polítiques territorials.

CAPÍTOL I.

MARC JURÍDIC I COMPETENCIAL EN L'ORDENACIÓ DEL LITORAL CATALÀ

1. ANTECEDENTS HISTÒRICS EN L'ORDENACIÓ DEL LITORAL

Abans d'entrar en l'estudi dels antecedents històrics de l'ordenació del litoral hem de fer dos advertiments previs al lector. El primer, merament terminològic, és en relació amb el concepte de *litoral*, que, tot i que al llarg d'aquest epígraf històric s'utilitzarà de forma indistinta —talment con el dret romà— per referir-nos a la “ribera del mar”, al “domini públic maritimoterrestre” o senzillament a la “costa”, més endavant serà precisat a l'hora d'analitzar el títol competencial en què s'usa en l'actualitat.

El segon advertiment fa referència a la necessitat de contextualitzar aquest breu estudi històric en el fet que, com apunta CALERO RODRÍGUEZ,²⁵ la preocupació social per la regulació del litoral és relativament recent. L'interès col·lectiu cap a aquest espai, des de la perspectiva econòmica, lúdica i mediambiental, té origen al llarg de la segona meitat del segle passat. Amb anterioritat, com apunta el mateix autor, els espais costaners eren llocs insalubres, inhòspits i fins i tot insegurs. Per aquest motiu els antecedents històrics que apuntarem en aquest epígraf s'han d'interpretar des d'aquesta perspectiva i tenint present que els valors socials en relació amb la costa són ara absolutament diferents del que eren en el passat relativament recent. És per aquest motiu que, com veurem, les referències prèvies a la segona meitat del s. XX a l'ordenació del litoral són escasses, tot i que troben els orígens en el mateix dret romà.

1.1 Els precedents en el dret romà i en el dret medieval

L'ordenació del litoral té les arrels en el dret romà i en la definició que aquest feia del concepte de *ribera del mar*. De manera molt similar a l'actual, el dret romà definia aquest espai com la superfície coberta a l'hivern per les onades més grans.²⁶ Tot i que la doctrina discutia, com afirma CALERO RODRÍGUEZ, el règim jurídic de la propietat d'aquesta superfície

²⁵ CALERO RODRÍGUEZ, Juan Ramón, *Régimen jurídico de las costas españolas*, Aranzadi, Pamplona, 1995 (pàg. 64-77).

²⁶ “Flumina autem omnia et portus publica sunt: ideoque ius piscandi omnibus commune est in portibus fluminibusque. Est autem litus maris, quatenus hibernus fluctus maximus excurrit. Riparum quoque usus publicus est iuris gentium sicut ipsius fluminis: itaque navem ad eas appellere, funes ex arboribus ibi natis religare, onus aliquid in his reponere cuilibet liberum est, sicuti per ipsum flumen navigare. sed proprietates earum illorum est quorum praediis haerent: qua de causa arbores quoque in iisdem natae eorundem sunt”. JUSTINIÀ, *Imperatoris Iustiniani Institutionum Liber Secundus Lib. II, Tit. I. De Rerum Divisione*. Es pot consultar els textos de JUSTINIÀ en línia en l'enllaç següent: <http://www.thelatinlibrary.com/justinian.html> (darrera consulta: 30 d'agost de 2012).

—entre la *res communes omnium* o la *res publicae*—,²⁷ el cert és que aquest espai quedava fora del comerç dels homes, tal com es desprèn dels textos clàssics de les *Instituciones*, de JUSTINIÀ I, i el *Digestorum*, de CELS.²⁸ De fet els actuals principis de protecció del domini públic —inalienabilitat, imprescriptibilitat i inembargabilitat— tenen origen en el dret romà i se sintetitzen, com a afirma GARCÍA ENTERRÍA,²⁹ en el fet que aquests béns són “inasequibles pel particular” o indisponibles.³⁰

Posteriorment, en el dret medieval trobem diverses referències a la ribera del mar. Les primeres i més nombroses són les de la Corona d’Aragó, fet que demostra la importància que va tenir l’espai marítim per a aquesta corona, que va acabar estenent-se per bona part de la Mediterrània.³¹

La primera referència és la *Carta de la població*,³² atorgada per Ramon Berenguer IV a la ciutat de Tortosa el 1149, en la qual el comte de Barcelona i príncep d’Aragó li dóna el mar perquè hi pesqui i navegui lliurement.³³ Com afirma ANTONIO MORENO CÁNOVAS,³⁴ es

²⁷ Formarien part de la *res communes omnium* els béns que per naturalesa estan destinats a l’ús de tots els homes i, per tant, no poden pertànyer a un sol home. En canvi, formarien part de la *res publicae* aquells béns que pertanyin al poble romà però que, pel seu destí públic, també quedarien fora del comerç dels homes. En relació amb els béns de domini públic al dret romà, es pot veure l’article CASTÁN PÉREZ-GÓMEZ, Santiago, “A propósito de los bienes de dominio público en el derecho romano”, dins *Derecho y opinión*, Universidad de Córdoba: Servicio de Publicaciones, Còrdova, 1995 (pàg. 261-283).

²⁸ “Litorum quoque usus publicus iuris gentium est, sicut ipsius maris: et ob id quibuslibet liberum est, casam ibi imponere, in qua se recipiant, sicut retia siccare et ex mare deducere. proprietas autem eorum potest intellegi nullius esse, sed eiusdem iuris esse cuius et mare, et quae subiacent mari terra vel harena.” JUSTINIÀ, *Imperatoris Iustiniani Institutionum Liber Secundus Lib. Ii, Tit. I. De Rerum Divisione*.

“Litora, in quae populus romanus imperium habet, populi romani esse arbitror: Maris communem usum omnibus hominibus, ut aeris, iactasque in id pilas eius esse qui iecerit: sed id concedendum non esse, si deterior litoris marisve usus eo modo futurus sit.” CELS, *Omini Nostris Sacratissimi Principis Iustiniani Iuris Enucleati Ex Omni Vetere Iure Collecti Digestorum Seu Pandectarum Dig. 43.8.3pr*.

²⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “Sobre la imprescriptibilidad del dominio público”, *Revista de Administración Pública*, núm.13, Madrid, 1954 (pàg. 11-52).

³⁰ Sobre el règim jurídic dels béns de domini públic i el concepte d’*indisponibilitat* es pot llegir ESTEVE PARDO, José, “El régimen de configuración y protección del dominio público”, dins *Lecciones de derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2011 (pàg. 489-518).

³¹ En relació amb aquest fet es pot llegir DURAN I DUELTE, Daniel, “Un mar de lleis. El llegat jurídic marítim i comercial català a la Mediterrània”, dins APELLÁNIZ RUIZ DE GALARRETA, J. *Un mar de lleis. De Jaume I a Lepant*, Institut Europeu de la Mediterrània, Barcelona, 2008.

³² La Carta constitueix una concessió particular del sobirà als habitants de Tortosa.

³³ “A honor de Déu omnipotent, Pare i Fill i Esperit Sant. Jo, Ramon Berenguer, per la Gràcia de Déu, Comte de Barcelona, Príncep d’Aragó, Marquès de Lleida i Tortosa. A tots vosaltres els habitants de Tortosa i a tots els

tractava probablement d'un estímul simbòlic més que d'una autèntica patrimonialització a favor de la població.

La següent són els Furs atorgats a València³⁵ per Jaume I —sobirà de la Corona d'Aragó— l'any 1261, els quals, com apunta ANTONIO MORENO CÁNOVAS, precisen el règim jurídic de la ribera del mar, reforçant-ne el caràcter *extra commercium* i definint-la com una propietat de tots per dret natural.

Finalment, la darrera referència a la ribera del mar, en el marc de la Corona d'Aragó, la trobem al *Llibre del consolat de mar*,³⁶ del segle XIV, una col·lecció privada d'ordinacions, usos i costums marítics i comercials que va arribar a tenir autoritat de llei i va regir durant segles el comerç a la Mediterrània. Sobre aquest llibre, MORENO CÁNOVAS afirma que existeixen abundants referències a la ribera del mar, si bé vinculades a la navegació marítima —que era l'objecte de llibre—. Ara bé, l'autor reconeix que l'obra conté el primer precedent del que serà posteriorment la servitud de protecció.

vostres successors en la mateixa ciutat de Tortosa, us faig donació perpètua de [...], els prats i pasturatges i la caça amb la finalitat que tinguéssiu en plena possessió totes aquestes coses i també tots els vostres descendents o futurs successors, lliurement i francament, amb totes les entrades i sortides tal i com estan i que es comprenen en el territori existent entre el Coll de Balaguer i Ulldecona, des de la denominada Roca Folletera fins el mateix mar [de la Mediterrània]. A més, us dono totes les aigües dolces i la mar perquè poguéssiu lliurement pescar i navegar, amb l'única excepció dels estancs i les salines, dels quals en retinc la novena part.” Carta traduïda i consultable en l'enllaç següent: http://ilercavonia.wikia.com/wiki/Carta_de_poblaci%C3%B3_de_Tortosa (darrera consulta: 4 d'agost de 2012).

³⁴ MORENO CÁNOVAS, Antonio, *Régimen jurídico del litoral*, Tecnos, Madrid, 1990 (pàg. 17-25).

³⁵ Els Furs de València van constituir el dret propi del Regne de València fins a la promulgació dels decrets de Nova Planta.

³⁶ “Redactat en català, amb tota seguretat a Barcelona, en diferents etapes i pels escrivans del tribunal del consolat, a fi de tenir a mà les normes disperses que s'observaven a la Mediterrània sobre aquelles matèries. Té per base les Costumes de la Mar, redactades entre el 1260 i el 1270. Amb algun escàs element procedent de la *Lex Rhodia de iactu*, conté normacions estrictament catalanes, amb d'altres d'origen pisà, genovès, venecià, marsellès, etc. L'any 1279 una bona part d'aquest recull originari ja compilat fou incorporat als Costums de Tortosa. Al s. XIV rebé, a Barcelona, la redacció definitiva, amb la incorporació d'altres texts, com una pragmàtica de Jaume I, ordinacions per al cors, els capítols de Pere III del 1340 i altres texts adventicis, trets de glosses i comentaris”, a www.enciclopèdia.cat, del Grup Enciclopèdia Catalana, Barcelona, 2012.

Se'n poden consultar els textos a la Biblioteca Virtual de l'Institut Joan Lluís Vives en l'enllaç següent: <http://www.lluivives.com/servlet/SirveObras/jlv/09255007699869439647857/index.htm> (darrera consulta: 4 d'agost de 2012). L'edició és de MOLINÉ I BRASES, Ernest, *Llibre del consolat del mar*, Barcelona, 1914.

Més enllà d'aquestes fonts, s'ha d'apuntar una darrera referència del dret medieval castellà, que són les *Partidas* d'Alfons X.³⁷ Es tracta de la referència medieval més coneguda per definir la ribera del mar i, pel detall de les seves regles, és citada recurrentment per explicar la configuració de l'actual legislació de costes estatal.

Les *Partidas* van entrar en vigor el 1348. S'hi defineix la ribera del mar en termes similars als del dret romà: es configura com una propietat comunal que pertany “a todas las criaturas que viven en este mundo”.³⁸ A les *Partidas* s'estableixen regles sobre l'ús del mar i la seva ribera, i es diferencia, com apunta CALERO RODRÍGUEZ, entre la propietat del sòl, que és *res extra commercium*, i la propietat de les construccions que s'hi estableixin, i que en cap cas no es pot impedir l'ús general del bé. S'ha de tenir present que, com apunta el mateix autor, les *Partidas* només van regir a Castella i com a dret supletori, fet que planteja seriosos dubtes sobre si “aquest magnífic monument literari i jurídic” es va arribar a aplicar mai.

1.2 La regulació moderna de les costes a partir de la legislació estatal del segle XIX: la definició del domini públic maritimoterrestre i l'establiment d'un règim de servituds de protecció

La regulació moderna de les costes a l'Estat espanyol neix amb la Llei d'aigües del 1866, una norma admirada per la doctrina³⁹ que per primer cop defineix i regula els dos elements clau per entendre la protecció d'aquest espai: el de domini públic de les costes i el seu règim de servituds de protecció. Sobre aquests dos fonaments es configura fins als nostres dies la protecció de les costes a l'Estat.

³⁷ Codi jurídic de la baixa edat mitjana castellana iniciat per Alfons X el Savi (1252-1284), amb l'objectiu d'aconseguir una certa uniformitat jurídica del regne en un territori regit per una diversitat de drets generalment locals.

³⁸ “Las cosas que comunamente pertenecen a todas las criaturas que viven en este mundo son estas: el aire y las aguas de la lluvia y el mar y su ribera, pues cualquier criatura que viva puede usar de cada una de estas cosas según le fuere menester, y por ello todo hombre se puede aprovechar del mar y de su ribera, pescando y navegando y haciendo allí todas las cosas que entendiere que a su provecho serán.” *Ley 3 del título 28 de la tercera partida de las siete partidas de Alfonso X El Sabio*.

³⁹ Ha estat definida per GARCÍA DE ENTERRÍA com “el monumento legal más prestigioso de nuestra legislación administrativa del siglo XIX” en l'obra *Dos estudios sobre la usucapión en derecho administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955 (pàg. 77), i admirada per SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO en el seu article “La elaboración de la Ley de aguas de 1866”, *Revista de Administración Pública*, núm. 32, Madrid (pàg. 11-54).

L'article 1 de la Llei per primer cop en el nostre ordenament jurídic afirma, com apunta MERCÈ DARNACULLETA,⁴⁰ que són de domini públic nacional i ús públic:

- “1. Las costas o fronteras marítimas del territorio nacional español, con sus obras, ensenadas, calas, radas, bahías y puertos.
2. El mar litoral, o bien la zona marítima que ciñe las costas, en toda la anchura determinada por el derecho internacional. En esta zona dispone y arregla el Estado la vigilancia y los aprovechamientos, así como el derecho de asilo o inmunidad, conforme a las leyes y a los tratados internacionales.
3. Las playas. Se entiende por *playa* el espacio que alternativamente cubren y descubren las aguas en el movimiento de la marea. Forma su límite interior o terrestre la línea hasta donde llegan las más altas mareas equinocciales. Donde no fueren sensibles las marcas, empieza la playa por la parte de tierra en la línea adonde llegan las aguas en las tormentas o temporales ordinarios.”

Aquesta definició, que s'acaba de configurar en els articles següents, es complementa amb la configuració de dues servituds que afecten les propietats adjacents al mar o les seves platges: la servitud de salvament i la servitud de vigilància litoral.

En relació amb la servitud de salvament, també definida com a “zona litoral terrestre o de salvament”, afirma l'article 9 de la Llei que comprèn una zona de 20 metres, comptats terra endins des del límit interior de la platja i configurats en tot moment en funció de la posició del mar. Pel que fa als usos, es permet l'ús públic d'aquest espai en els casos de naufragi per salvar i dipositar les restes, efectes i carregament de les naus naufragades, però s'haurà d'indemnitzar dels danys causats a les propietats. Així mateix, als pescadors també se'ls permet varar en aquest espai, com a conseqüència de l'estat del mar, i dipositar-hi momentàniament els seus efectes sense causar dany a les propietats. En qualsevol cas, l'article 11 concreta que la servitud de salvament no és obstacle perquè els propietaris dels terrenys puguin sembrar, plantar i fins i tot aixecar, dins de la zona litoral terrestre i en el terreny propi, edificis agrícoles i cases d'esbarjo. Això sí, les edificacions havien de ser comunicades a l'autoritat de marina, que s'hi podia oposar si s'obstruïa de manera notòria les funcions de la servitud.

Pel que fa a la servitud de vigilància litoral, l'article 10 la defineix com una via d'un màxim de sis metres d'amplada establerta per l'Administració pública. Aquesta servitud, molt similar a la de trànsit de l'actual legislació de costes, es troba compresa dins el mateix espai de la servitud de salvament, tot i que es permet endinsar-se terra endins en els paratges de

⁴⁰ DARNACULLETA I GARDELLA, Mercè, *Recursos naturales y dominio público: el nuevo régimen de demanio natural*, Cedecs Editorial, Barcelona, 2000.

trànsit difícil o perillós —en aquest darrer supòsit els propietaris tenen dret a indemnització per aquest gravamen.

La Llei, que conté una regulació general de les aigües, marines i terrestres, acaba la regulació de les primeres amb una sèrie de disposicions sobre l'ús i aprofitament de les aigües del mar i les platges en què destaca la prohibició general d'edificar a les platges —amb excepcions— i la primera regulació de les autoritzacions administratives per ocupar-les temporalment amb serveis de temporada.

En qualsevol dels casos, com s'aprecia, la normativa no conté referències a la protecció de les edificacions que poden ser presents al costat del mar —i fins i tot a les platges—, ni tampoc, naturalment, a la protecció del medi —ja que fins i tot es preveia la dessecació d'aiguamolls, fonts de malalties en aquella època—. Se centrava l'atenció únicament en la regulació dels usos i en la protecció dels navegants a través de les dues servituds que s'hi contenien.

La regulació unitària de les aigües i tot allò referent a les costes es trenca a partir del 1877 amb l'aprovació de tres normes que regularan sectorialment diferents aspectes: la Llei d'obres públiques, de 13 d'abril de 1877, que regulava les obres en domini públic; la Llei d'aigües, de 13 juny de 1879, que regulava les aigües terrestres, i la Llei de ports, de 7 de maig de 1880, que regulava aquestes infraestructures i substituïa la regulació del domini públic costaner de la Llei d'aigües del 1866.

La regulació del domini públic i les servituds de la Llei de ports del 1880, desplegada per un reglament d'11 de juliol de 1912, és similar a la seva antecessora del 1866, però introdueix per primer cop el concepte de *zona maritimoterrestre* i amplia el domini públic als marges dels rius fins on siguin navegables o siguin sensibles les mareas. La principal novetat rau, però, com apunta MORENO CÁNOVES, en el fet que la Llei de ports del 1880 reconeix per primer cop l'existència d'enclavaments privats al domini públic maritimoterrestre, problema que, com afirma l'autor, arribarà fins als nostres dies i que ha estat objecte de l'anàlisi de la doctrina⁴¹ i la jurisprudència —de fet, el Tribunal Suprem (TS) va utilitzar, fins a l'entrada en vigor de la LC del 1988, el límit temporal de 7 de maig de 1880 per definir les construccions legítimes en domini públic.

⁴¹ Sobre el debat doctrinal es pot veure l'article del professor MEILÁN GIL, Luis, "El concepto de *dominio público marítimo-terrestre* en el Proyecto de la Ley de costas", *Revista Española de Derecho Administrativo*, Editorial Civitas, núm. 59, Madrid, 1988 (pàg. 361-392).

L'any 1889 es va aprovar el Codi civil (CC), que també incorporava en el seu articulat disposicions relatives a la definició del domini públic, entre les quals algunes de l'àmbit maritimoterrestre com “[...] puertos y puentes construidos por el Estado, las riberas, playas, radas y otros análogos”. La mateixa norma també serveix per concretar la propietat estatal de les illes adjacents a les costes de l'Estat.

L'àmbit de la costa i el litoral també es va veure afectat l'any 1918 per l'aprovació de la coneguda com a *Llei Cambó*, impulsada per Francesc Cambó en la seva etapa com a ministre de Foment, i que va regular estímuls per a la dessecació i el sanejament d'aiguamolls, basses i altres terrenys pantanosos —tal com ja s'havia previst en la Llei d'aigües de 1866 pels riscos a la salubritat pública que presentaven aquests espais.

Finalment, la darrera referència d'aquest període previ a la proclamació de la República és l'aprovació de la Llei de ports del 1928 i el seu reglament de desplegament, ambdós de 19 de gener de 1928, que derogaven la Llei de ports del 1880, tot i que en reproduïen de manera pràcticament idèntica la mateixa regulació. La Llei de ports del 1928, com apunta CALERO RODRÍGUEZ, va ser objecte d'una revisió amb l'arribada de la Segona República, que va qüestionar la vigència de totes les lleis aprovades durant la dictadura de Primo de Rivera. Per aquest motiu durant anys es va plantejar el dubte de quin era el text vigent, si el del 1928 o el del 1880 —tot i que la similitud de les dues normes no plantejava gaires problemes pràctics.

1.3 El període republicà i les competències de la Generalitat en matèria de costes

Amb l'arribada de la Segona República i la recuperació de la Generalitat de Catalunya com a institució d'autogovern del Principat, es va definir també un nou mapa d'administracions públiques i, en conseqüència, una distribució competencial amb incidència sobre l'ordenació del litoral.

Dues normes serveixen per articular aquesta nova distribució competencial: la Constitució espanyola del 1931 i l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 1932⁴², conegut com a *Estatut de Núria*. S'ha de dir, però, que el fet que les costes —i el litoral en conjunt— no fossin elements de gaire interès polític va comportar que en la distribució competencial que es va produir només hi apareguessin de manera indirecta. En aquest sentit, a la Constitució del

⁴² Sobre aquestes dues normes es pot veure l'obra de Joaquín TORNOS MAS, *Los Estatutos de Autonomía de Catalunya*, Iustel, Madrid, 2007 (pàg. 28-62).

1931 trobem que l'Estat assumeix la competència legislativa i executiva en pesca marítima (article 14.5) o il·luminació de costes (article 14.9), i únicament la competència legislativa en ports d'interès general (article 15.6) i aigües (article 15.9), deixant oberta la possibilitat que la resta de competències vinculades amb les costes poguessin ser assumides per les regions autònomes com Catalunya d'acord amb el seu article 16.⁴³

Seguint amb l'esquema de distribució de competències de la Constitució, l'Estatut de Núria va atribuir a la Generalitat les competències executives en matèria de ports d'interès general i legislació d'aigües, així com les competències exclusives, amb capacitat legislativa i executiva, en matèria de “ferrocarrils, camins, canals, ports i altres obres públiques de Catalunya” que no fossin d'interès general.

En la distribució competencial de l'època, doncs, els títols competencials d'ordenació del litoral es trobaven vinculats primer a les aigües i posteriorment als ports, en contraposició als títols actuals d'urbanisme, ordenació del territori o medi ambient. Tampoc no hi ha cap menció especial al règim jurídic del béns de domini públic ni al seu contingut. És una bona mostra, doncs, de la mentalitat d'una altra època i de la prevalença d'altres valors o senzillament de la inexistència d'una problemàtica —la de l'ordenació de les costes— que va començar a aparèixer a la segona meitat del segle XX, amb l'arribada del turisme.

Malgrat tot, això no va ser obstacle perquè a la Generalitat a partir del 1933 li fossin transferides competències en l'ordenació i gestió de l'espai litoral i costaner, amb el domini públic maritimoterrestre inclòs⁴⁴. Així es desprèn de dos acords de la Comissió Mixta Estat-Generalitat, elevats a decret pel Consell de Ministres: el Decret de 12 de desembre de 1933, sobre traspàs de serveis i funcions relatius a carreteres, camins i altres obres públiques, i el Decret de 7 de juliol de 1934, relatiu als serveis de ports i altres obres públiques.

⁴³ “En las materias no comprendidas en los dos artículos anteriores podrán corresponder a la competencia de las regiones autónomas la legislación exclusiva y la ejecución directa, conforme a lo que dispongan los respectivos Estatutos aprobados por las Cortes.”

⁴⁴ Sobre totes les transferències operades al llarg del període republicà es pot veure l'obra dirigida per BERNADÍ GIL, Xavier (dir.), *El Traspàs de serveis de l'Estat a la Generalitat: de l'Estatut de 1932 a l'Estatut de 2006*, Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2010 (pàg. 393-493).

Per mitjà del primer decret, Decret de 12 de desembre de 1933, es transferien a la Generalitat, d'acord amb les competències exclusives que tenia en matèria de ferrocarrils, camins, canals, ports i altres obres públiques de Catalunya, en relació amb la zona maritimoterrestre, les següents funcions previstes en el punt vuitè de l'acord:

“8.º Se transfieren a la Generalidad, con facultad para legislar y ejecutar, las funciones y servicios en relación con la zona marítimo-terrestre de Cataluña, que corresponden actualmente a los Alcaldes, Gobernadores y Delegados de Marina, así como al Ministerio de Obras Públicas y a sus dependencias, siempre que no se trate de materias en las cuales sea preceptivo oír previamente al Ministerio de Marina, caso en el cual la legislación continuará siendo de potestad del Estado, correspondiendo a la Generalidad la ejecución de la misma. En todo caso deberán ser mantenidas las servidumbres de salvamento y de la vigilancia litoral a que están sometidos los terrenos colindantes con el mar o enclavados en la zona marítimo-terrestre, a tenor de la legislación del Estado.

No es objeto del presente traspaso la parte de zona marítimo-terrestre correspondiente a los puertos, sobre la cual se adoptará acuerdo especial por la Comisión mixta.”

El text de l'acord atorgava competències a la Generalitat per legislar i executar totes les funcions i serveis en relació amb la zona maritimoterrestre que corresponien a l'Administració local i estatal, amb l'única excepció de les potestats legislatives en relació amb les matèries en què intervenia el Ministeri de Marina —responsable de l'Armada—, les competències del qual actualment es troben integrades al Ministeri de Defensa. Tot i això, imposava la necessitat de mantenir les servituds de salvament i de vigilància litoral definides per la Llei de ports del 1928 —o, si es prefereix, del 1880, ja que la primera *a priori* havia estat derogada per la República a través d'un decret de 15 d'abril de 1931—. En qualsevol dels casos, la competència exclusiva definida per l'Estatut quedava condicionada per la legislació estatal, de manera relativament similar al que succeeix en l'actualitat —com veurem més endavant en aquest treball— amb les competències exclusives de la Generalitat en matèria d'ordenació del litoral.

Sigui com sigui, aquest primer traspàs va ser completat i ampliat un any més tard a través del Decret de 7 de juliol de 1934, relatiu als serveis de ports i altres obres públiques, que no només va servir per traspassar les competències executives en la gestió dels ports de Barcelona i Tarragona —d'interès general— a la Generalitat, sinó totes aquestes altres competències:

“3.º Asimismo se traspasan a la Generalidad las facultades de legislación exclusiva y ejecución directa sobre los demás puertos y, en general, sobre ensenadas, radas, bahías, dunas y marismas de la Región autónoma, salvo sobre las zonas destinadas por el Estado a fondeaderos, varaderos, astilleros, arsenales y otros establecimientos análogos al servicio de la marina de guerra y a la defensa nacional.

4.º Se entiende que el presente traspaso, en la forma y con la extensión expresadas, comprende cuantas funciones competen a la Administración central y a sus dependencias y organismos provinciales en relación con el Ministerio de Obras públicas, así como las atribuidas a los Gobernadores y Alcaldes en relación con esta materia, pero no los servicios anexos, que, como los de faros y señales marítimas, balizamiento, aduanas, sanidad exterior, policía de fronteras y otros previstos en la Constitución, han de seguir dependiendo exclusivamente del Estado.

5.º Las funciones y servicios atribuidos por la actual legislación a los Alcaldes, Gobernadores y Delegados de Marina, así como al Ministerio de Obras Públicas y a sus dependencias sobre la parte de zona marítimo-terrestre de Cataluña correspondiente a los puertos, que quedó excluida en el Decreto de traspaso de 12 de Diciembre de 1933, se transfieren a la Generalidad para la ejecución de la legislación del Estado cuando dicha parte de zona se halle comprendida en un puerto declarado de interés general y con facultad para legislar y ejecutar en la zona de los demás puertos, con la salvedad, no obstante, de mantener las servidumbres de salvamento y de vigilancia del litoral a que están sometidos los terrenos colindantes con el mar o enclavados en la zona maritimoterrestre, a tenor de la legislación del Estado.

6.º En aquellas materias que, en relación con el mar litoral o zona marítima, vienen reguladas por leyes, tratados o convenios internacionales, la Generalidad, de acuerdo con el artículo 13 del Estatuto, habrá de cumplimentar cuanto previenen dichas disposiciones en lo que se refiere a funciones del Estado traspasadas.

7.º Las cantidades que se recauden en la Región autónoma, por cualquier concepto, en mérito de los servicios que se traspasan por el presente acuerdo, siempre que aquéllos no figuren como ingresos en los presupuestos del Estado, se entenderán transferidas a la Generalidad con dichos servicios y habrán de tener la misma aplicación hasta la extinción de éstos.”

A efectes pràctics, el traspàs de competències comportava que la Generalitat assumia les competències exclusives en ordenació de l'àmbit litoral i costaner, amb l'excepció d'aquelles competències exclusives de l'Estat —fars i senyals marítims, abalisament, duanes, sanitat exterior, policia de fronteres— i respectant el règim de servituds de la legislació estatal. Això incloïa el conjunt dels ports amb competència exclusiva —excepte els de Barcelona i Tarragona, amb competència merament executiva— i tota la resta de l'espai litoral, amb l'excepció dels espais reservats a la marina de guerra i a la defensa.

En aquest sentit, les competències de què gaudia la Generalitat durant la República en matèria de costes incloïen també, d'acord amb l'article 13 de l'Estatut,⁴⁵ l'aplicació de les disposicions previstes en lleis, tractats o convenis internacionals i fins i tot la recaptació dels ingressos derivats de qualsevol dels serveis traspasats —que no figuressin com a ingressos en els pressupostos de l'Estat.

⁴⁵ “La Generalitat de Catalunya prendrà les mesures necessàries per a l'execució dels Tractats i Convenis que versin sobre matèries atribuïdes totalment o parcialment a la competència regional pel present Estatut. Si no ho fes en temps oportú, correspondrà al Govern de la República d'adoptar aquelles mesures. Pel fet de tenir al seu càrrec la totalitat de les relacions exteriors, exercirà sempre l'alta inspecció sobre el compliment dels esmentats tractats i convenis, i sobre l'observança dels principis del dret de gentes. Tots els afers que revesteixin aquest caràcter, així com la participació oficial en Exposicions i Congressos internacionals, la relació amb els espanyols residents a l'estranger, o qualsevol altres d'anàlegs, seran de l'exclusiva competència de l'Estat.”

Podem afirmar, sense cap mena de dubte, que les competències transferides a la Generalitat republicana en ordenació del litoral superen amb escreix el marc competencial actual, que analitzarem més endavant.

Malgrat tot, el breu període de la República no va permetre que aquestes competències tinguessin un desplegament normatiu propi, tot i tenir-ne les facultats per fer-ho, i la Generalitat es va limitar a executar la legislació estatal a través de la Llei de ports —gestionant les concessions—⁴⁶ i començant una incipient planificació de l'espai costaner que no va poder continuar.⁴⁷

1.4 El precedent immediat a l'actual regulació: la primera Llei de costes del 1969

L'explosió del fenomen turístic al llarg de la dècada del 1960 va comportar una revolució econòmica, cultural i social, però va plantejar al mateix temps reptes i necessitats que la legislació de costes anterior no resolía. És en aquest context que apareix la Llei de costes del 1969, que tenia com a objecte —com posa de manifest el preàmbul— unificar la dispersa legislació existent que regulava les costes a l'Estat i establir una “regulació armònica y uniforme de la zona marítimo-terrestre”.

Amb aquest doble objectiu, la Llei de costes del 1969 va separar per primer cop la legislació portuària —que continuava regulada per la legislació anterior— i l'ordenació del domini públic maritimoterrestre i les seves servituds —que es regulaven a la nova llei.

⁴⁶ Com a exemple, el *Butlletí Oficial de la Generalitat de Catalunya* publicava el 24 de juny de 1936 una ordre del Consell d'Obres Públiques per la qual s'autoritzava, a través de concessió, la reconstrucció d'un mur de protecció i terrassa d'una casa situada a la platja de Llafranc.

⁴⁷ Com a exemple d'aquesta activitat, l'Ordre del Consell d'Obres Públiques i Assistència Social i Sanitària publicada al *Butlletí Oficial de la Generalitat de Catalunya* de 12 de maig de 1936, per la qual es nomenava una comissió amb l'objecte d'elaborar un projecte d'urbanització general de la platja de Castelldefels. Les motivacions en aquest cas eren de tipus sanitari i volien evitar la propagació de malalties d'origen hídric i les de transmissió per mitjà d'insectes. La urbanització de la platja de Castelldefels formava part, amb tota seguretat —tot i que la publicació oficial no ho recull— del projecte de *La Ciutat de Repòs i de Vacances*, una ciutat verda situada als termes municipals de Gavà, El Prat de Llobregat, Viladecans i Castelldefels, en terrenys pantanosos, sotmesos als mosquits, que alhora formava part del Pla Macià —el Pla d'expansió de Barcelona elaborat durant el període republicà—. Tot i que les obres de *La Ciutat de Repòs i de Vacances* començaren, la guerra civil espanyola estroncà el projecte.

S'ha de destacar en el mateix període l'elaboració de dos plans que configuren els antecedents de l'actual planificació territorial i a on es contenen les primeres pautes de planificació del litoral: el Pla de distribució en zones del territori català —*Regional Planning*— i el Pla general d'obres públiques de 1935. Pel que fa al *Regional Planning* destaca la reserva —protecció— d'algunes platges i paisatges de la regió de Barcelona i en relació al Pla general d'obres públiques s'hi conté la primera planificació sectorial de ports i serveis marítics.

La Llei reproduïa la definició de domini públic de les seves antecessores, concretant que també en formaven part el llit i el subsòl del mar territorial. Pel que fa al règim de servituds, n'incorporava una de nova anomenada *de pas* —article 7—, que tenia com a objecte deixar vies permanents d'accés a les platges i a la zona maritimoterrestre, amb la corresponent indemnització prèvia. La resta del text de la norma posava molt d'èmfasi en la distribució competencial⁴⁸, però en canvi molt poc en els usos del domini públic i gens en el règim sancionador.

D'altra banda, la Llei del 1969, tot i els intents del projecte inicial de resoldre la problemàtica de les propietats privades presents en domini públic, va optar per continuar respectant els drets adquirits pels propietaris que derivaven de la legislació prèvia a la Llei de ports del 1880, però també d'altres ocupacions privades del domini públic maritimoterrestre legitimades pel Registre de la Propietat immobiliària i el dret hipotecari, tal com denunciava JESÚS LEGUINA VILLA.⁴⁹

Per tot plegat, com apunta CALERO RODRÍGUEZ, es va criticar l'aprovació d'aquesta llei pel fet de ser considerada insuficient en relació amb els reptes que tenia plantejats. Però no va ser fins a l'arribada de la democràcia que es va completar la Llei del 1969 amb l'aprovació del seu reglament a través del Reial decret 1088/1980, de 23 de maig, i de la Llei 7/1980, de 10 de març, que incorporava el règim sancionador a la Llei del 1969.

El Reglament va ser aprofitat per completar les deficiències i els buits legals de la Llei. Ara bé, el fet de desplegar una llei preconstitucional a través d'un reglament que sí que ho era plantejava problemes que van començar a fer evident la necessitat de plantejar l'aprovació d'una nova llei de costes, que arribaria l'any 1988.

⁴⁸ Sobre la Llei de costes de 1969 es pot veure l'article del professor Ángel MENÉNDEZ REXACH "La ordenación de playas y sus problemas jurídicos. En especial, el tema de las competencias concurrentes", op. cit (pàg. 27-96).

⁴⁹ LEGUINA VILLA, Jesús, "Propiedad privada y servidumbre de uso público en las riberas del mar", *Revista de Administración Pública*, núm. 65, Madrid, 1971 (pàg. 59-98).

2. LA CONSTITUCIÓ ESPANYOLA I ELS ESTATUTS D'AUTONOMIA

2.1 Les bases constitucionals de protecció del domini públic maritimoterrestre

L'aprovació de la Constitució espanyola (CE) del 1978 va suposar un salt qualitatiu en l'ordenació i la protecció de les costes. Per primer cop a la història constitucional espanyola s'incorpora un article, el 132, que defineix els béns de domini públic i en disposa el règim jurídic. Aquest article, com apunta TOMÀS FONT,⁵⁰ no tenia gaires precedents, ni en el dret propi ni en el comparat:

“1. La llei regularà el règim jurídic dels béns de domini públic i dels comunals inspirant-se en els principis d'inalienabilitat, imprescriptibilitat i inembargabilitat, i també en regularà la desafectació.

2. Són béns de domini públic estatal els que la llei determini i, en qualsevol cas, la zona maritimoterrestre, les platges, la mar territorial i els recursos naturals de la zona econòmica i de la plataforma continental. [...]”

L'article no només incorpora al text constitucional els principis clàssics de protecció del domini públic —inalienabilitat, imprescriptibilitat i inembargabilitat—, sinó que fa una definició oberta del concepte de *domini públic* —susceptible de ser ampliada per llei—, dins del qual inclou “la zona maritimoterrestre, les platges, la mar territorial i els recursos naturals de la zona econòmica i de la plataforma continental”. Tots aquests béns són definits com de titularitat estatal pel mateix precepte.

La incorporació de bona part dels elements que configuren l'actual domini públic maritimoterrestre a la Constitució els blindava enfront de possibles reformes legislatives que volguessin fer retrocedir l'espai protegit⁵¹. Malgrat tot, la definició de la zona maritimoterrestre continua dependent de la voluntat del legislador, com demostra l'Avantprojecte de reforma de la Llei de costes, presentat el juliol de l'any 2012 i al qual ens referirem més endavant en aquest treball.

El segon element clau per entendre la protecció constitucional de les costes és l'article 45 de la Constitució, emmarcat en els anomenats *principis rectors de la política social i econòmica*. El precepte no només recull el “dret a gaudir d'un medi ambient adequat”, sinó que estableix

⁵⁰ FONT I LLOVET, Tomàs, “La ordenación constitucional del dominio público”, dins *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, tom V, Editorial Cívitas, Madrid, 1991 (pàg. 3917-3942).

⁵¹ Sobre aquesta tècnica es pot llegir a LOZANO CUTANDA, Blanca, a *Derecho Ambiental Administrativo*, 10ena edició, Dykinson, Madrid, 2009 (pàg. 307-315)

també l'obligació que els “poders públics vetllin per la utilització racional de tots els recursos naturals, a fi de protegir i millorar la qualitat de la vida i defensar i restaurar el medi ambient, amb el suport de la indispensable solidaritat col·lectiva”.

L'imperatiu constitucional de l'article 45, afegit al blindatge de bona part del domini públic maritimoterrestre de l'article 132, són peces clau per entendre com opera la protecció de l'espai costaner amb l'aprovació del text constitucional.

Ara bé, la Constitució va suposar també la definició d'un nou mapa d'administracions territorials —amb l'aparició de les comunitats autònomes—, que, com veurem a continuació, van assumir un paper important en la protecció de l'espai.

2.2 Un nou títol competencial en els estatuts d'autonomia: l'ordenació del litoral

L'ordenació del litoral, com a títol competencial, apareix per primer cop en la redacció dels estatuts d'autonomia base i català⁵² —elaborats de manera pràcticament simultània al llarg de l'any 1979—. La Constitució, que havia reconegut la titularitat estatal del domini públic maritimoterrestre, no havia concretat res en relació amb la distribució competencial d'aquest domini,⁵³ ni apareixia tampoc el concepte *ordenació del litoral*.

Pel que fa a l'ordenació del litoral pròpiament, no apareix mencionada en el repartiment de competències que els articles 148 i 149 de la CE fan sobre les matèries que podien ser assumides per les comunitats autònomes o les que corresponien a l'Estat de manera exclusiva. Tot i això, moltes comunitats autònomes costaneres,⁵⁴ a través de la previsió constitucional de l'article 149.3 CE, que permetia a les CA atribuir-se, a través dels respectius estatuts d'autonomia, competències no reservades a l'Estat, van assumir la competència exclusiva en matèria d'ordenació del litoral. Així, per exemple, l'article 9.9 de

⁵² Sobre l'Estatut català de 1979 es pot veure l'obra de Joaquín TORNOS MAS *Los Estatutos de Autonomia de Catalunya*, op. cit. (pàg. 63-99).

⁵³ Tot i que l'article 132.2 CE no és, com apunta ÀNGEL MENÉNDEZ REIXACH (*La incidencia de la legislación de costas en la legislación urbanística*, ponència en el marc de la sessió monogràfica del Seminari de Dret Local amb motiu del centenari de la Costa Brava i sobre les qüestions jurídiques sobre l'ordenació del litoral, Fundació Universitat de Girona, Diputació de Girona, Fundació Caixa de Girona i Escola d'Administració Pública de Catalunya, Girona, 2009), una norma de distribució de competències, s'ha utilitzat freqüentment per fonamentar l'atribució de competències a l'Estat —per exemple, en la controvertida STC 149/191, en què el Tribunal Constitucional validava la Llei de costes.

⁵⁴ Així succeeix a Euskadi, Catalunya, Andalusia, Galícia, el País Valencià i les Illes Balears.

l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 1979 reconeixia la competència exclusiva de la Generalitat en matèria “d'ordenació del territori i del litoral, urbanisme i habitatge”.

Posteriorment, en la resta de CA amb litoral propi⁵⁵ que no van assumir la competència exclusiva en ordenació del litoral, aquesta els va ser atribuïda pel Tribunal Constitucional (TC), en un nou intent d'igualar els sostres competencials de totes les CA de l'Estat espanyol. El TC va entendre, en la important Sentència 149/1991⁵⁶ sobre la controvertida LC que analitzarem més endavant, que les comunitats costaneres competents en matèria d'ordenació del territori ho eren també per a l'ordenació del litoral. Així s'expressava clarament en el fonament jurídic (FJ) 1.A de la Sentència: “Hay que entender, por tanto, como conclusión, que todas las Comunidades costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también para la del litoral”.

De fet, el concepte *litoral* no havia estat utilitzat amb anterioritat per distribuir competències durant la República i en la legislació de costes estatal les referències que trobem al concepte són imprecises. En aquest sentit, la Llei d'aigües del 1866 utilitza el concepte per denominar l'espai on es projecten les seves servituds: la servitud de salvament, que recau en una franja de 20 metres a la “zona litoral terrestre o de salvamento” —article 9—, i la servitud de “vigilància litoral”, que comprèn una franja de 6 metres dins del mateix espai —article 10—. La mateixa Llei de 1866 utilitza el concepte *litoral* per definir el que avui coneixeríem com a mar territorial i que en la llei és definit com a *mar litoral* —article 1.2—. El concepte *litoral* es va continuar utilitzant en la legislació posterior en termes molt similars, i de fet la servitud de vigilància litoral, que avui coneixem com de trànsit, va mantenir aquest nom fins a la Llei de costes del 1969.

El 1979, doncs, els primers estatuts d'autonomia introdueixen aquest concepte en la distribució competencial, sense que jurídicament n'hi hagués prèviament una delimitació precisa. És justament aquest fet, la manca de definició precisa del títol competencial litoral, el que acabarà originant —en part— els conflictes competencials que es deriven de la gestió

⁵⁵ No preveia la competència exclusiva en ordenació del litoral la redacció inicial de l'Estatut de les Canàries, que afirmava, en canvi, que Canàries tenia competències executives i legislatives sobre el litoral. Les CA de Múrcia, Cantàbria i Astúries no feien cap menció específica al litoral en la seva distribució competencial.

⁵⁶ Sentència del TC 149/1991, de 4 de juliol (RTC 1991\149).

d'aquest complex espai en què concorren competències de les tres administracions territorials.

Intentem a continuació buscar una delimitació del concepte *litoral*, definint de manera precisa quin és l'àmbit físic que ocupa, per determinar posteriorment —des de la perspectiva jurídica i d'acord amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional— quines són les competències de les diferents administracions que hi operen.

2.2.1 La necessària delimitació del concepte *litoral*

Des del punt de vista filològic, tant el diccionari de l'Institut d'Estudis Catalans⁵⁷ com el de la Reial Acadèmia Espanyola⁵⁸ defineixen el litoral, en la primera de les seves accepcions, com allò “relatiu o pertanyent a la vora del mar”. El diccionari de la Reial Acadèmia Espanyola introdueix, però, una segona definició,⁵⁹ que ens remet a la definició de *costa*.⁶⁰ Aquest darrer terme tampoc no precisa gaire res més sobre la definició d'aquest territori, ja que novament es limita a definir-lo com l'espai pròxim entre el mar i la terra.

Com afirma el professor JUAN MANUEL BARRAGÁN,⁶¹ des de la perspectiva de la geografia⁶² el litoral també apareix com a sinònim de *costa* en alguns casos, però la seva delimitació, lluny de ser precisa, engloba definicions que oscil·len entre àmbits de pocs metres propers a la costa fins a d'altres que inclouen desenes de quilòmetres projectats terra endins des del límit del mar.

⁵⁷ El *Diccionari de la llengua catalana* de l'Institut d'Estudis Catalans —2ona edició, Edicions 62, 2007— és consultable on-line en el següent enllaç: <http://dlc.iec.cat/> (darrera consulta: 16 de juliol de 2012).

⁵⁸ El *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia Española —20ena edició, Madrid, 2001— és consultable on-line en el següent enllaç <http://www.rae.es/rae.html> (darrera consulta: 16 de juliol de 2012).

⁵⁹ “Costa de un mar, país o territorio.”

⁶⁰ “Orilla del mar, de un río, de un lago, etc., y tierra que está cerca de ella”.

⁶¹ BARRAGÁN MUÑOZ, Juan Manuel, *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*, Oikos-Tau, Barcelona, 1994 (pàg. 23-40).

⁶² Per aprofundir en el concepte de litoral des de la perspectiva de la geografia també es pot veure l'article de Francisco ORTEGA ALBA “El litoral. Aproximación geográfica” —en l'obra col·lectiva, *La ordenación del litoral* del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial Granada, 1992 (pàg. 9-27)— en què l'autor conclou que el litoral s'ha anat transformant per l'acció humana i defensa la necessitat d'articular una ordenació transnacional de l'espai. Així com l'obra de diversos autors *Análisis del litoral español. Diseño de políticas territoriales*, Instituto del Territorio y Urbanismo, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, 1988 (pàg. 23-25).

En qualsevol dels casos, BARRAGÁN afirma que hi ha un factor comú conceptual que configura el litoral com un fet real i indiscutible, que és: “La existencia de una zona de anchura variable, de mayores o menores dimensiones, que aparece como resultante de un proceso de contacto dinámico entre la hidrosfera salada y la litosfera”, i, segons l'autor, és justament el caràcter dinàmic del mar en contraposició a la major estabilitat terrestre el que converteix aquest espai no en una simple línia, sinó en una franja o banda que lògicament oscil·larà en funció dels elements descrits.

Des del punt de vista jurídic, si bé és cert, com afirma el professor FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA,⁶³ que el concepte *litoral* apareix diverses vegades a la LC —norma de referència en matèria de protecció de la costa i el seu litoral—, aquesta no el defineix de manera específica —tot i que en el preàmbul, quan es fa referència reiterada al litoral, s'esmenta una amplada de cinc quilòmetres—. ⁶⁴ El que sí que defineix, lògicament, la LC és el concepte de *costa*, que, com apuntàvem anteriorment, s'utilitza en alguns casos com a sinònim de *litoral*. En aquest sentit, la LC defineix la costa a través dels béns que conformen “el domini públic maritimoterrestre” i que es troben descrits de manera precisa en els articles 3 a 5 de la mateixa LC.

D'entrada, doncs, podríem concloure que necessàriament la costa forma part del litoral i es troba integrada dins del concepte, però que en canvi sembla també clar que el litoral és quelcom més que “el domini públic maritimoterrestre” definit per la LC.

En aquest sentit, és important tenir en compte que la LC, més enllà de defensar el domini públic maritimoterrestre, centra bona part dels seus esforços a protegir els terrenys contigus al domini públic —en una franja que oscil·la com a mínim fins als 500 metres terra endins, però que pot ser ampliada— a través de les anomenades *servituds del domini públic* i altres limitacions de la propietat definides per la zona de protecció. És a dir, la Llei es preocupa de

⁶³ SANZ LARRUGA, Francisco Javier, *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*, Xunta de Galicia, A Coruña, 2003 (pàg. 19-22).

⁶⁴ Preàmbul de la Llei de costes: “[...] En efecto, en la orla litoral, de una anchura de unos cinco kilómetros, que significa el 7 % de nuestro territorio, la población española, que era a principios del presente siglo del orden del 12 % de la población total, es actualmente alrededor del 35 % de ésta, con una densidad cuatro veces superior a la media nacional. Esta proporción llega a su vez a triplicarse estacionalmente en ciertas zonas por la población turística, ya que el 82 % de ésta se concentra en la costa [...]”.

protegir espais que superen àmpliament la definició de la costa entesa com a domini públic maritimoterrestre i entra a regular un àmbit que podríem definir com el *litoral*.

Ara bé, la definició precisa d'aquest espai continua sense tenir una resposta clara, tot i que, com a analitzarem al llarg d'aquest treball, les polítiques públiques de protecció del litoral comprenen un àmbit que supera amb escreix el mínim de 500 metres terra endins definits per la LC i arriben a protegir —com en el cas dels plans directors urbanístics del sistema costaner (PDUSC)— franges de fins a dos quilòmetres.

De fet, com reconeix FRANCISCO J. MONTOYA,⁶⁵ tot i que totes les normes legals, d'alguna manera, consideren el litoral com el territori format per part de mar i part de terra, entre les quals es produeix algun tipus d'interacció, cadascuna defineix en cada cas les classes d'interacció, juntament amb els límits que es consideren per a la seva aplicació.

Segons MONTOYA, una definició de litoral exacta, precisa i acceptada per tothom no existeix. El debat, segons ell, s'ha mogut sempre entre una definició flexible de *litoral* que permeti adequar-se al territori que regula i una definició rígida del concepte que aportí seguretat jurídica pel que fa a l'espai que s'hi trobi comprès. Totes dues opcions plantegen problemes. Mentre que la primera és una font permanent d'inseguretat jurídica —per la incapacitat de precisar clarament en cada moment què és litoral i que no ho és—, amb la segona es corre el risc que s'incloguin com a costaners terrenys i espais que no tenen aquestes característiques, o, al contrari, que se n'exclouin d'altres que sí que les tenen pel fet que la definició és massa rígida.

Curiosament, aquesta manca de precisió del que és l'espai litoral es contraposa, com afirma FRANCISCO JAVIER SANZ, al fet que es tracta d'un àmbit on conflueixen una gran diversitat d'activitats econòmiques, no sempre compatibles entre si, i sobretot d'un àmbit on conflueixen —com estudiarem a continuació— les competències de totes les administracions públiques territorials —estatal, autonòmica i local—. Aquesta convergència d'usos i activitats, afegida a la complexa distribució competencial de l'espai, converteix el litoral en un “espai problema”, per utilitzar les paraules del professor BARRAGÁN MUÑOZ.

⁶⁵ MONTOYA FONT, Francisco J., “La Llei de costes i el litoral”, dins *El sistema litoral. Un equilibri amenaçat pel canvi climàtic*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2010.

És justament aquest fet el que aconsella, des del meu punt de vista, fer l'esforç de definir el concepte de *litoral*. Així, tot i que és certa la complexitat per trobar una definició precisa de litoral que sigui flexible i atorgui seguretat jurídica a l'espai, no és menys cert que a través de la planificació territorial i urbanística —amb la determinació prèvia de criteris a través de la legislació de cadascuna de les CA— es podria definir amb precisió per a cada tram de costa què s'entén per *litoral* i quin és l'àmbit precís que comprèn. Si la planificació territorial i urbanística té la capacitat de classificar amb precisió diferents tipologies de sòl en funció dels seus nivells de protecció, de definir corredors biològics o determinar estratègies de creixement dels diferents municipis —per posar alguns exemples—, ha de poder determinar amb la mateixa precisió quin és l'àmbit físic que conforma l'espai litoral.

2.2.2 El debat jurisprudencial, doctrinal i polític sobre el concepte *litoral*

La manca d'una definició precisa de *litoral* ha estat, com s'apuntava, un dels elements clau en la conflictivitat competencial de l'espai, que ha anat acompanyada en tot moment d'un debat jurisprudencial, doctrinal i polític sobre els límits del mateix concepte.

En aquest sentit, el TC, en la seva controvertida STC 149/1991, en què estudiava la constitucionalitat de la LC, va arribar a definir d'innecessària⁶⁶ l'existència del concepte *ordenació del litoral* en els estatuts d'autonomia, ja que, al seu entendre, aquest concepte ja quedava suficientment cobert dins de la competència en ordenació del territori⁶⁷ —recordem que el TC, a través de l'esmentada sentència, havia atribuït a les totes les CA la competència en ordenació del litoral, amb independència del que estipulessin els seus estatuts.

Aquesta tesi defensada pel TC ha estat discutida per una part de la doctrina amb anterioritat i també posteriorment a la promulgació de la STC 149/1991. MENÉNDEZ REXACH⁶⁸ diferencia

⁶⁶ En el fonament jurídic 1.A de la Sentència del TC 149/1991, de 4 de juliol (RTC 1991\149), s'afirmava que la "interpretación del mencionado precepto (art. 148.1.3.ª) de la Constitución priva de relevancia constitucional, en lo que toca a la delimitación de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, a la distinción, innecesaria por tanto a estos efectos, entre «territorio» y «litoral»".

⁶⁷ Sobre el contingut de la competència es pot veure JIMÉNEZ DORANTES, Manuel, *Coordinación interadministrativa en la ordenación territorial*, Marcial Pons, Madrid, 2003 (pàg. 55- 80). En relació amb aquesta i la seva conflictivitat competencial, es pot veure l'obra NOGUERA DE LA MUELA, Belén, *La conflictividad competencial en matèria d'ordenació del territori*, Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1993.

⁶⁸ MENÉNDEZ REXACH, Ángel, "La ordenación de playas y sus problemas jurídicos. En especial, el tema de las competencias concurrentes", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 76, gener-febrer del 1982 (pàg. 27-96).

els dos conceptes i defensa que les CA són competents per a l'ordenació del litoral a través de les atribucions del planejament urbanístic i, en canvi, l'Estat ho és per a l'ordenació de les platges i la zona maritimoterrestre en virtut de la LC. D'altra banda, MEILÁN GIL⁶⁹ va ser més explícit en afirmar que la competència concreta sobre ordenació del litoral no es podia reconduir i identificar amb l'ordenació del territori i l'urbanisme. Segons aquest autor, l'ordenació del litoral ha de correspondre, com a regla general, a la CA, amb els límits i excepcions que es puguin derivar d'altres títols estatals.

Una altra part de la doctrina, però, opina el contrari. Així, PERALES MADUEÑO⁷⁰ defensa que, tant si es menciona el litoral en els estatuts com si no, si la competència territorial i urbanística està reconeguda, aquesta està mancada de límits geogràfics. En aquest mateix sentit, PÉREZ ANDRÉS⁷¹ comparteix també la interpretació del TC, que considera que totes les comunitats costaneres competents en matèria d'ordenació del territori ho són també en ordenació del seu litoral.

Sigui com sigui, la voluntat del TC, en la Sentència 149/1991, de restar importància al títol competencial d'ordenació del litoral i subsumir-lo en el d'ordenació del territori era clara. Tot plegat obeïa a la intenció del Tribunal de condicionar “l'exclusivitat” de la competència, tot recordant la jurisprudència del mateix tribunal en relació amb l'ordenació del territori, en què s'afirma que “esa competencia exclusiva de las comunidades autónomas no puede impedir al Estado el ejercicio de sus propias competencias exclusivas”.⁷²

Aquesta manca d'exclusivitat de les CA sobre la competència en ordenació del territori també és defensada per PÉREZ ANDRÉS,⁷³ que afirma que la definició de la competència d'ordenació del territori com a exclusiva és errònia. En conseqüència, segons aquest autor, ens trobem

⁶⁹ MEILÁN GIL, José Luis, “Comunidades autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de la Ley de costas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 108, maig-juny del 1988 (pàg. 13-35).

⁷⁰ PERALES MADUEÑO, Francisco, “Legislación urbanística y legislación sectorial. Un ejemplo: proyecto de la Ley de costas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 108, maig-juny del 1988 (pàg. 115-124).

⁷¹ PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso, *La ordenación del territorio en el estado de las autonomías*, Instituto Universitario de Derecho Público García Oviedo i Marcial Pons, Madrid, Barcelona, 1998 (pàg. 104-110).

⁷² Fonament jurídic tercer de la STC 56/1986, de 13 de maig (RTC 1986,56).

⁷³ PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso, *La ordenación del territorio en el estado de las autonomías*, op. cit. (pàg. 317-326).

davant d'una competència concurrent, sobretot si es té en compte que hi ha nombroses competències estatals amb una clara incidència sobre l'ordenació territorial. En el mateix sentit, SÁNCHEZ MORÓN⁷⁴ afirma que la competència autonòmica sobre l'ordenació del territori no es pot qualificar d'exclusiva si no és amb molts matisos i precisions, i Santiago GONZÁLEZ-VARAS⁷⁵ afegeix que és constitucionalment legítim que l'Estat repercuteixi en l'ordenació del territori mitjançant l'exercici dels seus propis títols competencials —articles 149.1.1 i 149.1.23 CE—, com també ho és, segons les seves conclusions, que aquest condicionament de la competència autonòmica no es transformi en una usurpació il·legítima des del punt de vista competencial.

El problema de fons sobre l'existència o no de la competència en ordenació del litoral radica, tal com s'ha apuntat, en la indefinició del mateix concepte jurídic de *litoral*. Una definició precisa del concepte ens hauria de servir per definir de manera clara fins on arriben les competències autonòmiques en aquesta matèria. Com afirma TOMÀS POU,⁷⁶ en referència a l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 1979, si es reconeix la competència exclusiva sobre el litoral, s'ha de donar a aquesta competència un contingut diferent de la d'ordenació del territori, ja que, quan l'Estatut reconeix competències exclusives sobre el "litoral", està reconeixent competències diferents de les que es deriven de la competència sobre "l'ordenació del territori".

Segons TOMÀS POU, el concepte de *litoral* al·ludeix a les competències que tenia l'Administració estatal sobre la zona maritimoterrestre —planificació, control d'aquesta, policia administrativa i altres de derivades de la LC i el RLC—, amb els únics límits legals de les competències que sobre l'esmentada zona siguin d'exclusiva atribució a l'Estat —defensa, comerç internacional, règim duaner, entre altres—. POU defensa que la qüestió del límit territorial del litoral no és essencial sempre que s'inclouï dins del concepte de *litoral* la zona maritimoterrestre.

⁷⁴ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, "Planificación hidrológica y ordenación del territorio", *Revista de Administración Pública*, núm. 123, setembre-desembre del 1990 (pàg. 83-90).

⁷⁵ GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, *Urbanismo y ordenación del territorio*, Aranzadi, 2005 (pàg. 114-119).

⁷⁶ POU, Tomàs, "Ordenación del litoral", dins *Comentarios sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña* (volum I), Institut d'Estudis Autonòmics (IEA), Barcelona, 1990 (pàg. 543-562).

Des de la perspectiva política, la definició del *litoral*, lluny d'interpretar-se d'acord amb aquesta línia doctrinal, va estar marcada, fins i tot abans de l'entrada en vigor de la LC, per una visió molt centralista de l'ordenació de la costa. Així, els decrets estatals de transferència de competències en matèria d'ordenació del litoral reservaven a l'Estat bona part de les competències en matèria de domini públic maritimoterrestre. Bon exemple d'aquesta pràctica és el Reial decret 3301/1981, de 18 de desembre, sobre transferència de serveis de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'ordenació del litoral. Aquest admetia, seguint la definició de *béns de domini públic* fixada per l'article primer de la Llei de costes del 1969, que l'ordenació de les platges formava part de la competència en ordenació del litoral, però no en canvi l'ordenació de la zona maritimoterrestre.

En canvi, altres decrets de transferència posteriors,⁷⁷ de manera molt més coherent amb la concepció del mateix concepte *litoral*, sí que van incloure la zona maritimoterrestre dins la competència autonòmica per aprovar plans d'ordenació.

Segurament, el decret de transferència més respectuós amb les competències autonòmiques en matèria d'ordenació del litoral va ser el primer, el Reial decret 2581/1980, de 21 de novembre, que transferia les competències a Euskadi i es limitava a afirmar que “corresponden al País Vasco las competencias que el Estado ejerce en el País Vasco en relación con la ordenación del territorio y del litoral y el urbanismo”, sense condicionar ni limitar el contingut d'aquesta afirmació.

En tot cas, no és menys cert, com afirma JOAQUÍN TORNOS⁷⁸, que, independentment del contingut d'aquests decrets, des del punt de vista jurídic és prevalent la declaració de competència exclusiva que contenen els respectius estatuts d'autonomia que van assumir la competència. Aquesta tesi és defensada també per la doctrina del TC, que ha afirmat

⁷⁷ Reial decret 959/1984, de 29 de febrer, sobre traspàs de funcions i serveis a la comunitat autònoma de Canàries en matèria d'ordenació del litoral i abocaments al mar; Reial decret 2803/1983, de 25 d'agost, sobre traspàs de funcions i serveis a la comunitat autònoma d'Andalusia en matèria d'ordenació del litoral i abocaments al mar; Reial decret 659/1985, de 17 d'abril, sobre traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la comunitat autònoma de Galícia en matèria d'ordenació del litoral i abocaments al mar; Reial decret 356/1985, de 20 de febrer, sobre traspàs de funcions i serveis de l'Estat a la comunitat autònoma de les Illes Balears en matèria d'ordenació del litoral i abocaments al mar; Reial decret 3510/1983, de 9 de novembre, sobre traspàs de funcions a la comunitat autònoma de València en matèria d'ordenació del litoral i abocaments al mar.

⁷⁸ TORNOS MAS, Joaquín, “Les competències de la Generalitat” en l'obra col·lectiva coordinada per ALBERTÍ, Enoch (coord.), *Manual de dret públic de Catalunya*, Institut d'Estudis Autonòmics, Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 2000 (pàg.189-190).

reiteradament que els estatuts prevalen per sobre de qualsevol decret de traspàs. Tot i això, amb anterioritat a l'aprovació de la LC, cap govern autonòmic no va qüestionar els decrets esmentats ni tampoc no va regular en forma de llei la seva competència exclusiva sobre l'ordenació del litoral.

No obstant, el que sí que va succeir amb anterioritat a la LC —i en el context de redefinició del marc competencial produït per la Llei 12/1983, de 14 d'octubre, del procés autonòmic— va ser una reinterpretació de la competència en ordenació del litoral per part de l'Administració general de l'Estat.

Així, l'Estat, aprofitant l'Ordre de 7 de febrer de 1986,⁷⁹ que reorganitzava els serveis provincials i regionals del Ministeri de Obres Públiques i Urbanisme, va regular en l'article 5.2 competències que fins llavors havia executat la Generalitat,⁸⁰ tal com posa de manifest TOMÀS POU.

Com a conseqüència d'aquesta ordre, el Ministeri d'Obres Públiques i Urbanisme va informar els ajuntaments catalans a través d'una circular⁸¹ que la formulació i aprovació dels plans de platges i de les normes dels serveis de temporada era competència de l'Administració de l'Estat —de manera contradictòria amb el Reial decret 3301/1981 i amb la pràctica habitual des de l'any 1982.

Tot plegat va acabar amb un conflicte de competència davant del Tribunal Constitucional el febrer del 1988, que va quedar superat per l'aprovació de la LC al cap de pocs mesos. La LC —i la posterior sentència del Tribunal Constitucional— va consolidar aquesta nova distribució competencial i la Generalitat ja no va tornar a intervenir en la gestió del domini públic maritimoterrestre —a través dels plans de platges— fins al cap de 20 anys, amb la

⁷⁹ BOE de 8 de febrer de 1986.

⁸⁰ “Las demarcaciones de costas tendrán a su cargo la realización de estudios, planes, proyectos y obras de ingeniería de costas, referentes a su evolución, defensa y aprovechamiento; la tramitación y propuesta de los expedientes de los deslindes necesarios para la delimitación del dominio público, así como su realización y el mejoramiento y la conservación de él; la construcción de las obras e instalaciones relacionadas con las señales marítimas, y su conservación y propuesta de los informes que hayan de ser emitidos por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo en virtud de los reales decretos de transferencias a las comunidades autónomas y, en general, la tramitación, informe y propuesta de resolución de cuantos expedientes se relacionan con las competencias atribuidas al ministerio de obras públicas y urbanismo en la legislación sobre costas, salvo las que correspondan a unidades de nivel superior y, en todo caso, dentro de los planes de actuación y de las inversiones que autorice la Dirección General de Puertos y Costas.”

⁸¹ Circular d'1 d'agost de 1986 del Ministeri d'Obres Públiques i Urbanisme.

transferència de les noves competències dels anys 2007 i 2008. Tot plegat acabaria desvirtuant una competència, l'ordenació del litoral, que va necessitar el nou redactat de l'Estatut del 2006 per tornar a tenir contingut jurídic diferenciat de l'ordenació del territori.

3. LA LLEI DE COSTES DEL 1988 I LA SEVA INCIDÈNCIA SOBRE L'ORDENACIÓ DEL LITORAL I L'URBANISME

Una dècada després de l'aprovació de la Constitució espanyola, un cop aprovats els estatuts d'autonomia de les comunitats costaneres i efectuats els traspassos competencials en ordenació del litoral en aquelles CA que n'havien assumit la competència, el 1988 va arribar la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes⁸². Els motius que van impulsar la nova norma són diversos, com es posa de manifest en el seu preàmbul,⁸³ però tenen origen en la Llei de costes del 1969, que va ser considerada insuficient per una part de la doctrina i va plantejar problemes d'aplicació amb l'entrada en vigor de la Constitució.

La llei va ser revolucionària des de diverses perspectives. Definia el *domini públic maritimoterrestre*⁸⁴ i en configurava el règim jurídic⁸⁵, d'acord amb l'article 132 de la CE, abordava la problemàtica dels enclavaments privats en domini públic —limitant-los a les

⁸² Per una visió global de la Llei es pot veure, entre d'altres, a Juan Ramón CALERO RODRÍGUEZ, en l'obra de referència *Régimen jurídico de las costas españolas* op. cit.; a Lorenzo PÉREZ CONEJO, *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*, Editorial Comares, Granada, 1999; o a Pedro RODRÍGUEZ LÓPEZ en l'obra *Comentarios a la Ley de Costas. Doctrina y jurisprudencia*, DIJUSA Editorial, Madrid, 2003.

⁸³ “[...] Y, así, son fallos graves de la vigente legislación, puestos de relieve por los expertos y tratadistas del tema, la escasa definición de zona marítimo-terrestre y de playa, que no llega a cubrir la realidad natural; la prevalencia de la posesión particular amparada por el Registro de la Propiedad, con reivindicación a cargo del Estado, y la adquisición privada del dominio público; las servidumbres obsoletas e insuficientes; la ausencia total de medidas de protección en el territorio colindante; la usucapión veintañal como título legitimador del uso; la actitud meramente pasiva de la Administración en el otorgamiento de títulos de ocupación o uso; el tratamiento indiferenciado de autorizaciones y concesiones, y la generalización de éstas, con lo que ello supone de ampliación de los derechos de sus titulares sobre el dominio público; la falta de garantías eficaces para la conservación del medio por parte de los mismos, y el levantamiento de las ocupaciones a costa del Estado; la ausencia de determinaciones y normas conservacionistas del paisaje y del medio; la lentitud del procedimiento sancionador, e incluso la obsolescencia de algunas competencias por la nueva organización del Estado [...]”

⁸⁴ L'article 3 de la LC defineix quins són els béns de domini públic maritimoterrestre. Sobre la determinació dels límits del domini públic, es pot veure l'obra GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, *El deslinde de las costas*, Marcial Pons, Madrid, 1994; a Concepción HORGUÉ BAENA, *El deslinde de costas*, Tecnos i Instituto Universitario de Derecho Público «García Oviedo», Madrid, 1995; així com també a Marta GARCÍA PÉREZ a “La indeterminación del dominio público marítimo-terrestre en la Ley de costas de 1988. A propósito del deslinde de acantilados”, *Revista de Administración Pública*, núm.169, Madrid, gener-abril 2006 (pàg. 189-218); i la mateixa autora a “El deslinde de las costas” en l'obra dirigida per Francisco Javier SANZ LARRUGA, *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 2009 (pàg. 181-200).

concessions—⁸⁶, establia un important règim de servituds⁸⁷ i limitacions a les propietats més pròximes al mar i efectuava una nova distribució competencial introduint la perspectiva autonòmica.

Des de l'òptica autonòmica, aprofitant la feblesa del marc constitucional i estatutari que definia l'ordenació del litoral, la Llei atorgava com a competència exclusiva de l'Estat l'ordenació del domini públic maritimoterrestre. Però no només intervenia en la planificació d'aquesta franja, sinó que, a través del seu règim de servituds i de la definició d'una àrea d'influència,⁸⁸ que arribava fins a 500 metres projectats terra endins a partir del límit interior de la riba del mar, intervenia en la configuració d'una part molt important del litoral.

Tot plegat obeïa, com recorda MENÉNDEZ REXACH,⁸⁹ a la preocupació del legislador estatal per frenar la pressió urbanitzadora a què es veia sotmès el litoral. Aquest va ser justament un dels principals objectius de la LC, procurant que les seves previsions proteccionistes fossin

⁸⁵ Sobre la configuració del domini públic es pot veure, entre d'altres, l'article de Ángel MENÉNDEZ REIXACH "La configuración del dominio público marítimo-terrestre", a *Ley de costas. Legislación y jurisprudencia constitucional*, Ministerio de Obras Públicas y Transporte i Xunta de Galicia, Madrid, 1992 (pàg. 35-76).

⁸⁶ Com s'anuncia al preàmbul de la Llei de costes: "[...] La Ley cierra el paréntesis de signo privatizador que inició la Ley de aguas de 1866 con un equívoco respecto a los derechos legítimamente adquiridos, que no deberían ser otros que los concesionales, continuado por las leyes de puertos de 1880 y 1928, así como por la Ley de costas de 1969, a pesar de los graves problemas que ya existían en esta época y de la postura contraria y prácticamente unánime de la doctrina [...]."

⁸⁷ L'article 23 de la LC defineix una servitud de protecció, d'un mínim de 100 metres —similar a la definida per la Llei del litoral francesa, *aprovada un parell d'anys abans*—; l'article 27 defineix una servitud de trànsit amb una longitud de 6 a 20 metres, i l'article 28 defineix una servitud d'accés al mar que exigia accessos cada 500 metres per al trànsit i 200 per als vianants. Cadascuna d'aquestes servituds portava associat un règim urbanístic específic. Sobre aquest règim de servituds es pot veure NOGUERA DE LA MUELA, BELÉN, *Servidumbres de la Ley de costas de 1988*, Marcial Pons, Madrid, 1995; així com a M^a del Pino RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, *El dominio público marítimo-terrestre: titularidad y sistemas de protección*, Universidad de las Palmas de Gran Canaria, Marcial Pons, Madrid, 1999; i també l'article de Antonio JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ titulat "Protección del dominio público: limitaciones a la propiedad", en l'obra col·lectiva *Ley de costas. Legislación y jurisprudencia constitucional*, Ministerio de Obras Públicas y Transporte i Xunta de Galicia, Madrid, 1992 (pàg. 77-90).

⁸⁸ L'article 30 defineix l'àrea d'influència de la LC afirmant que "será como mínimo de 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar", i també li imposa un règim urbanístic concret.

⁸⁹ MENÉNDEZ REXACH, Ángel, *La incidencia de la legislación de costas en la legislación urbanística*, op. cit., 2009.

incorporades al planejament territorial i urbanístic, que era competència de l'Administració autonòmica i local⁹⁰.

Aquest epígraf no té per objecte l'estudi exhaustiu de tota la LC —àmpliament estudiada per la doctrina—, sinó només d'aquells aspectes que més incideixen en les competències en ordenació del litoral i urbanisme: les limitacions a les propietats que estenen la regulació de la LC més enllà del domini públic i afecten les competències autonòmiques i municipals; l'excessiva concreció del règim d'utilització del domini públic maritimoterrestre, i la distribució de competències entre les tres administracions territorials, on —com es veurà— el paper que es deixa a l'Administració local i autonòmica és francament residual.

Aquestes intromissions ja van ser denunciades per la doctrina en el moment de tramitació de la LC. Així, per exemple, MEILÁN GIL⁹¹ denunciava els excessos del règim jurídic de protecció i utilització del domini públic maritimoterrestre afirmant que "l'Estat a través de la LC s'atribuïa unes més que dubtoses competències a l'empara d'aquell règim jurídic de protecció". I continuava afirmant, respecte de les servituds de protecció, que "es tracta d'una protecció eminentment urbanística, i en conseqüència, no emparable directament en el títol del domini públic, sinó en la competència sobre ordenació del territori i urbanisme". En aquest mateix sentit, MONTORO CHINER⁹² defensava que la titularitat del domini públic maritimoterrestre no era títol suficient per ordenar el territori en els termes que ho feia el projecte de la LC, sinó que l'únic títol suficient era el d'ordenació del territori i el litoral.

Tot plegat va derivar en un recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei, presentat per diverses CA, entre les quals Catalunya, que es va resoldre a través de la Sentència 149/1991, de 4 de

⁹⁰ Sobre aquesta relació entre la Llei de costes i el planejament urbanístic es pot veure, entre d'altres, l'article de Juan José BÉRTOLO CADENAS titulat "Influencia de la Ley de costas sobre el planeamiento urbanístico. Articulación entre las administraciones estatal, autonómica y locales" en l'obra col·lectiva *Ley de costas. Legislación y jurisprudencia constitucional*, Ministerio de Obras Públicas y Transporte i Xunta de Galicia, Madrid, 1992 (pàg. 181-196); així com a Francisco PERALES MADUEÑO, a "Implicaciones urbanísticas de la Ley de costas" en l'obra col·lectiva *La ordenación del litoral*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, Granada, 1992 (pàg. 251-268); i a José Luis GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA a *Urbanismo Sectorial*, Editorial Montecorvo, Madrid, 1999 (pàg. 120-164).

⁹¹ MEILÁN GIL, José Luis, "Comunidades autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de la Ley de costas", op. cit. (pàg. 13-35).

⁹² MONTORO CHINER, María Jesús, "La Ley de costas. ¿Un proyecto viable?", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 58, abril-juny del 1988 (pàg. 181-214).

juliol, que, com veurem en l'epígraf següent, va validar l'àmplia majoria d'aquestes disposicions.

3.1 Limitacions a les propietats fora del domini públic a través d'un règim de servituds i la definició d'una zona d'influència

Com s'ha estudiat en l'evolució històrica d'aquest treball, les primeres servituds en els terrenys més pròxims a la costa tenen origen en el dret medieval i s'incorporen a l'ordenament jurídic modern a través de la Llei d'aigües del 1866. Tot i això, les servituds anteriors a la LC del 1988 no tenien com a objecte la protecció del domini públic maritimoterrestre —on fins i tot s'havien permès enclavaments privats—, sinó que essencialment perseguien garantir l'accés i la vigilància marítima, així com facilitar els salvaments marítims en eventuals naufragis.

La LC aprovada el 1988 —tot i mantenir la servitud d'accés i canviar el nom a la de vigilància, que passa a dir-se *servitud de trànsit*— capgira la finalitat històrica de les servituds, que amb la nova regulació tenen com a objectiu essencial la protecció del domini públic maritimoterrestre i abandonen les finalitats nàutiques amb què havien nascut. Per fer-ho possible, la Llei reconfigura l'antiga servitud de salvament, que passa a anomenar-se *de protecció*, i defineix una zona de protecció que amplia l'àmbit de protecció de la LC fins a 500 metres projectats terra endins des del límit del domini públic maritimoterrestre.

L'argument utilitzat pel legislador a l'hora d'establir aquestes limitacions, que xocaven frontalment amb les competències en ordenació del litoral i urbanístiques de l'Administració autonòmica i local, era que no es podia protegir de manera eficient el domini públic si no es protegia el seu entorn més immediat.⁹³

Analitzem a continuació les servituds de la LC i el seu règim jurídic.

⁹³ Com s'afirma en el preàmbul de la LC: “[...] En efecto, la garantía de la conservación del dominio público marítimo-terrestre no puede obtenerse sólo mediante una acción eficaz sobre la estrecha franja que tiene esa calificación jurídica, sino que resulta también imprescindible la actuación sobre la franja privada colindante, para evitar que la interrupción del transporte eólico de los áridos y el cierre de las perspectivas visuales para la construcción de edificaciones en pantalla, la propia sombra que proyectan los edificios sobre la ribera del mar, el vertido incontrolado y, en general, la incidencia negativa de la presión edificatoria y de los usos y actividades que ella genera sobre el medio natural puedan causar daños irreparables o de muy difícil y costosa reparación. [...]”

3.1.1 Servitud de trànsit

La servitud de trànsit té origen en la Llei d'aigües del 1866, que va definir l'antiga servitud de vigilància litoral com una franja de 6 metres d'amplada des del límit de la costa, que tenia com a objecte, com indica el seu nom, la vigilància marítima.

En la LC del 1988 la servitud, regulada en l'article 27 —i 51 del RLC⁹⁴—, passa anomenar-se *de trànsit* i manté la franja històrica dels 6 metres —des del límit interior de la ribera del mar—,⁹⁵ que poden ser ampliat fins a un màxim de 20 metres⁹⁶ en llocs de trànsit difícil o perillós.

Aquesta franja s'ha de deixar permanentment lliure⁹⁷ per al pas públic de vianants i per als vehicles de vigilància i salvament, excepte en espais protegits. Excepcionalment, l'article permet l'ocupació de la franja per obres que s'hagin de realitzar en el domini públic — sempre que sigui substituïda per una d'anàloga—; també podrà ser ocupada per a l'execució de passeigs marítims⁹⁸ —però en cap cas els passeigs marítims substituiran la funció de la franja de protecció si aquesta és més àmplia que el mateix passeig, tal com recorda MENÉNDEZ REIXACH a través de l'estudi de la jurisprudència del Tribunal Suprem.⁹⁹

⁹⁴ Reial decret 1471/1989, d'1 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei de costes (RLC).

⁹⁵ El límit interior de la ribera del mar és, d'acord amb l'article 3 de la LC, el "límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos o, cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial" o el de les platges en el cas que aquest superi l'anterior.

⁹⁶ Segons l'article 51.4, del RLC, l'ampliació es durà a terme, si escau, de conformitat amb el que preveuen les normes de protecció o, si no, amb el planejament territorial o urbanístic.

⁹⁷ L'obligació de deixar la franja lliure afecta, d'acord amb l'article 51.6 del RLC, tant el sol com el vol i tots els usos que impedeixin l'efectivitat de la servitud també.

⁹⁸ En els dos casos es requerirà l'autorització del Ministeri de Medi Ambient, amb l'informe previ de la comunitat autònoma.

⁹⁹ Així ho va determinar la Sentència de la Sala Contenciosa del Tribunal Suprem 5624/2008, de 20 d'octubre (STS 5624/2008), en el fonament jurídic tercer: "[...] Por tanto, no cabe aceptar el razonamiento de la recurrente —que coincide con el que aparece plasmado en la resolución administrativa anulada por la sentencia—, según el cual la ejecución del paseo marítimo habría convertido el límite interior de la ribera del mar en una línea puramente teórica y el mencionado paseo marítimo habría suplantado a la servidumbre de tránsito. Frente a ese planteamiento, lo cierto es que el ámbito espacial de la servidumbre de tránsito resultante del acto de aprobación del deslinde subsiste con plena virtualidad; y, por tanto, las limitaciones y prohibiciones que le son propias han de seguir operando en esa franja de seis metros medidos desde el límite interior de la ribera del mar fijado en el deslinde".

3.1.2 Servitud d'accés al mar

La servitud d'accés al mar —amb un origen més proper en la Llei de costes del 1969— es regula en l'article 28 de la LC —i 52 a 55 del RLC— i, a diferència de les altres, no té una franja predefinida en funció de l'atermenament del domini públic. Així, el precepte esmentat disposa que la servitud d'accés públic i gratuït al mar recau, en la manera que es determini en els plans i normes d'ordenació territorial i urbanística, sobre els terrenys confrontants o contigus al domini públic marítimoterrestre, en la longitud i amplada que demanin la naturalesa i finalitat de l'accés.

Es regula així mateix que el planejament establirà, excepte en espais considerats com d'especial protecció, la previsió d'accessos suficients al mar i aparcaments, fora del domini públic marítimoterrestre. A aquest efecte, en les zones urbanes i urbanitzables, els accessos de trànsit rodat hauran d'estar separats entre si, com a màxim, 500 metres, i els de vianants, 200 metres. Tots els accessos hauran d'estar senyalitzats i oberts a l'ús públic un cop acabats.

Els terrenys sobre els quals recaigui la servitud d'accés al mar s'obtenen essencialment a través dels mecanismes urbanístics, tot i que la Llei també preveu la possibilitat que l'Administració de l'Estat faci altres accessos o aparcaments a través de l'expropiació o de la imposició de la servitud de pas. Això comporta en definitiva que la imposició d'aquesta servitud sigui l'única que disposa d'indemnització —per la via urbanística o pel pagament d'un preu just.

En qualsevol dels casos, no es permetran en cap cas obres o instal·lacions que interrompin l'accés al mar sense que es proposi per als interessats una solució alternativa que en garanteixi l'efectivitat en condicions anàlogues a les anteriors, segons el parer de l'Administració de l'Estat.

3.1.3 Servitud de protecció

A diferència de les anteriors, es tracta d'una servitud nova incorporada per la LC del 1988 que substituïa la històrica servitud de salvament —obsoleta, segons el preàmbul de la Llei—. Va ser una de les principals novetats de la LC i es va inspirar en la prohibició d'edificació dels primers 100 metres de la Llei del litoral francesa, aprovada dos anys abans.

La servitud de protecció —regulada en els articles 23 a 26 de la LC i 43 a 50 del RLC— s'estén sobre una zona de 100 metres mesurada terra endins des del límit interior de la ribera de la mar. Aquesta franja podrà ser ampliada per l'Administració de l'Estat, d'acord amb la comunitat autònoma i l'ajuntament corresponent, fins a un màxim de 100 metres més, quan sigui necessari per assegurar l'efectivitat de la servitud, en atenció a les peculiaritats del tram de costa de què es tracti.

En els terrenys compresos en aquesta franja estaran prohibits tot un seguit d'instal·lacions i activitats enumerats en l'article 25.1 de la Llei:

- a. Les edificacions destinades a residència o habitació.
- b. La construcció o modificació de vies de transport interurbanes i les d'intensitat de trànsit superior a la que es determini reglamentàriament, així com de les seves àrees de servei.
- c. Les activitats que impliquin la destrucció de jaciments d'àrids.
- d. L'estesa aèria de línies elèctriques d'alta tensió.
- e. L'abocament de residus sòlids, runes i aigües residuals sense depuració.
- f. La publicitat a través de cartells o tanques o per mitjans acústics o audiovisuals.”

En el mateix precepte es disposa que amb caràcter ordinari només es permetran en aquesta zona —a més dels cultius— les obres, instal·lacions i activitats que, per la seva naturalesa, no puguin tenir una altra ubicació o prestin serveis necessaris o convenients per a l'ús del domini públic maritimoterrestre, així com les instal·lacions esportives descobertes. Ara bé, algunes de les prohibicions —com vies de transport, línies elèctriques, edificacions destinades a residència o instal·lacions industrials— poden ser exceptuades pel Consell de Ministres per raons d'utilitat pública o d'excepcional importància.

Així mateix, l'article 26.1 de la LC disposava que els usos permesos a la zona de servitud de protecció estaven subjectes a autorització de l'Administració de l'Estat. Ara bé, la STC 149/1991 —que estudiarem més endavant en aquest capítol— va acabar determinant que les autoritzacions les havia de concedir la CA.

S'ha de tenir en compte, però, que les disposicions d'aquesta servitud només són aplicables —d'acord amb el règim transitori de la Llei—¹⁰⁰ als trams de costa que encara no estan urbanitzats i en els quals els propietaris de sòl no tenen un dret d'aprofitament consolidat. En les zones urbanes i urbanitzables amb pla parcial aprovat definitivament la servitud de protecció es redueix fins a 20 metres, la mateixa extensió que corresponia a la històrica servitud de salvament creada per la Llei d'aigües del 1866. S'intentava evitar així, a través

¹⁰⁰ Disposició transitòria tercera de la LC i disposició transitòria novena del Reglament de la Llei de costes.

del règim transitori, els supòsits de responsabilitat patrimonial, tal com es posa de manifest en el mateix preàmbul.¹⁰¹

El règim transitori de la servitud de protecció en el sòl urbà també respecta els usos i les construccions existents, així com les autoritzacions ja atorgades, i permet autoritzar nous usos i construccions de conformitat amb els plans d'ordenació en vigor, sempre que es garanteixi l'efectivitat de la servitud i no es perjudiqui el domini públic maritimoterrestre¹⁰². Entre aquests nous usos s'hi compten també les edificacions destinades a residència o habitació amb l'objecte d'acabar les façanes marítimes, tal com va preveure la disposició transitòria novena del RLC i posteriorment va precisar la redacció de la transitòria tercera de la LC introduïda per la Llei 53/2002.¹⁰³

¹⁰¹ “[...] En el marco del respeto general a los derechos legalmente adquiridos, el criterio básico que se utiliza consiste en establecer la plena aplicabilidad de las disposiciones de la Ley sobre la zona de servidumbre de protección y de influencia únicamente a los tramos de costa que todavía no están urbanizados y en los que los propietarios del suelo no tienen derecho de aprovechamiento consolidado conforme a la legislación urbanística. En cambio, en las zonas urbanas o urbanizables, en las que sí se han consolidado tales derechos de aprovechamiento, no se aplican las determinaciones sobre la zona de influencia y la anchura de la servidumbre de protección se limita a 20 metros, es decir, la misma extensión que correspondía a la servidumbre de salvamento según la legislación de costas que ahora se deroga. Con los criterios de la nueva Ley se evita, por una parte, la incidencia sobre derechos adquiridos en términos que pudieran originar una carga indemnizatoria que gravitaría fundamentalmente sobre la Administración urbanística y, por otra parte, se excluye también la necesidad de afrontar un proceso de revisión del planeamiento que introduciría un factor de inseguridad en las expectativas de edificación [...]”

¹⁰² En relació al sòl urbà afectat per la Llei de costes es pot veure l'article de Felipe IGLESIAS GONZÁLEZ titulat “Régimen jurídico del suelo urbano afectado por la Ley de costes” a *Revista de Práctica urbanística*, núm.93, La Ley, Madrid, maig 2010 (pàg. 36-49).

¹⁰³ Per a l'autorització de nous usos i construccions, d'acord amb els instruments d'ordenació, s'aplicaran les regles següents, descrites a la mateixa disposició transitòria tercera, i que van ser incorporades per la reforma de la LC operada per la Llei 53/2002, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social:

1. Quan es tracti d'usos i construccions no prohibides en l'article 25 de la Llei i compleixin els requisits que estableix l'apartat 2n, cal atènyer-se al règim general que s'hi estableix i a les determinacions del planejament urbanístic.
2. Quan siguin edificacions destinades a residència o habitació, o d'aquelles altres que, pel fet de no complir les condicions que estableix l'article 25.2 de la Llei, no puguin ser autoritzades amb caràcter ordinari, només es poden atorgar autoritzacions de forma excepcional, amb l'aprovació prèvia del Pla general d'ordenació, normes subsidiàries o un altre instrument urbanístic específic, que contingui una justificació expressa del compliment de tots i cada un dels següents requisits indispensables per a l'atorgament esmentat:
 - a. Que amb les edificacions proposades s'aconsegueixi l'homogeneïtzació urbanística del tram de façana marítima al qual pertanyin.
 - b. Que hi hagi un conjunt d'edificacions, situades a una distància inferior a 20 metres des del límit interior de la ribera de la mar, que mantingui l'alineació preestablerta pel planejament urbanístic.
 - c. Que en l'ordenació urbanística de la zona es donin les condicions precises de tolerància de les edificacions que es pretengui dur a terme.
 - d. Que es tracti d'edificació tancada, de manera que tant les edificacions existents com les que puguin ser objecte d'autorització quedin adossades lateralment a les contigües.
 - e. Que l'alineació dels nous edificis s'ajusti a la dels existents.
 - f. Que la longitud de les façanes dels solars, edificats o no, sobre els quals s'hagi d'actuar per aconseguir la pretesa homogeneïtat no superi el 25 % de la longitud total de façana del tram corresponent.

El mateix planejament urbanístic ha de proposar l'acotament dels trams de façana marítima el tractament homogeni dels quals es proposi obtenir mitjançant les actuacions edificatòries per a les quals se sol·liciti autorització.

Ara bé, el Tribunal Suprem¹⁰⁴ ha conclòs, com recorda MENÉNDEZ REIXACH, que les autoritzacions d'edificacions residencials en la zona de protecció s'han de donar de manera restrictiva per completar les façanes marítimes i dotar-les d'homogeneïtat visual i continuïtat estètica.

3.1.4 Zona d'influència

La darrera de les limitacions a la propietat dels terrenys pròxims al mar no s'anomena servitud, sinó *zona d'influència*, i és regulada en l'article 30 de la LC i 58 del RLC. Comprèn una franja que, determinada pels instruments de planejament territorial i urbanístic, serà com a mínim de 500 metres a partir del límit interior de la ribera del mar.

En aquesta franja, en trams amb platja i amb accés de trànsit rodat, es preveuran reserves de sòl per a aparcaments de vehicles en quantia suficient per garantir l'estacionament fora de la zona de servitud de trànsit. D'altra banda, s'haurà d'evitar la formació de pantalles arquitectòniques o acumulació de volums, sense que, a aquests efectes, la densitat d'edificació pugui ser superior a la mitjana del sòl urbanitzable programat o apte per urbanitzar en el terme municipal respectiu.

Amb la configuració de la zona d'influència el legislador pretenia —com es desprèn del preàmbul de la LC— marcar “pautes dirigides al planificador per tal d'evitar la formació de pantalles arquitectòniques en la vora de la zona de servitud de protecció, o que s'acumulin en aquest espai eventuales compensacions que es puguin considerar convenients o útils en l'ordenació urbanística, la qual cosa implica l'avantatge afegit de reanimar econòmicament una franja més àmplia de terrenys”.

Els 500 metres de la zona d'influència són en qualsevol dels casos d'un àmbit de protecció mínim susceptible de ser ampliat per les CA en exercici de les seves competències.

3. En els nuclis que han estat objecte d'una declaració de conjunt històric o d'un altre règim anàleg d'especial protecció són aplicables les mesures derivades d'aquest règim amb preferència a les que conté aquesta Llei.”

¹⁰⁴ En relació amb aquesta interpretació restrictiva es pot veure la Sentència de la secció cinquena de la Sala Contenciosa del Tribunal Suprem de 29 de juny de 2009 (STS 4576/2009).

Més enllà de la previsió d'aparcaments, les previsions proteccionistes de l'article 30 són en relació amb les prohibicions de formació de pantalles arquitectòniques i que l'edificabilitat¹⁰⁵ pugui ser superior a la mitjana del sòl urbanitzable del terme municipal. En aquest sentit, com afirma MENÉNDEZ REXACH, el Tribunal Suprem¹⁰⁶ ha entès que les dues prohibicions estan interrelacionades, ja que la formació de pantalles sol ser resultat de la gran densitat de l'edificació, tot i que les pantalles estan prohibides en qualsevol cas fins i tot quan no se superi l'edificabilitat mitjana.

S'ha de dir, però, que, talment com en el cas de la servitud de protecció, les previsions de l'article 30 de la LC en relació amb la zona d'influència només són d'aplicació al sòl urbanitzable sense pla parcial aprovat, però no en canvi al sòl urbà a o l'urbanitzable amb pla parcial aprovat —d'acord amb la disposició transitòria tercera de la LC—. El motiu, com en el cas anterior, és evitar supòsits de responsabilitat patrimonial inassumibles per l'Administració.

Es torna a posar en evidència, doncs, que la responsabilitat patrimonial opera com un autèntic taló d'Aquil·les en la configuració dels instruments de protecció del litoral. Bona prova d'això és que aquest règim transitori configurat per evitar la responsabilitat patrimonial, fa pràcticament 25 anys, encara és plenament aplicable avui dia.

3.2 El règim jurídic d'utilització del domini públic marítimoterrestre

Partint del mandat constitucional de l'article 132.1 de la CE, que disposa que “la Llei regularà el règim jurídic dels béns de domini públic [...] inspirant-se en els principis d'inalienabilitat, imprescriptibilitat i inembargabilitat”, la LC fa una àmplia regulació d'aquest espai, no només des de la perspectiva proteccionista, sinó també des de l'òptica de la gestió, arribant a extralimitar-se en la seva concreció, segons MEILÁN GIL.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Com concreta l'article 58.3 del RLC als efectes de l'article 30.1.b, s'entén per *densitat d'edificació* l'edificabilitat definida en el planejament per als terrenys inclosos a la zona.

¹⁰⁶ Sobre aquesta qüestió es pot veure la Sentència de la secció cinquena de la Sala Contenciosa del Tribunal Suprem de 25 de setembre de 2009 (STS 6070/2009).

¹⁰⁷ MEILÁN GIL, José Luis, “Comunidades autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de la Ley de costas”, op. cit. (pàg. 13-35).

Els principis d'aquest règim jurídic es defineixen en l'article 31 de la LC, on es diferencia entre l'ús comú del domini públic —lliure, públic i gratuït— i l'ús especial, que requerirà un títol administratiu habilitador —per intensitat, perillositat o rendibilitat i que necessita l'execució d'obres i instal·lacions:

- “1. La utilització del domini públic maritimoterrestre i, en tot cas, del mar i la seva ribera és lliure, pública i gratuïta per als usos comuns i d'acord amb la naturalesa d'aquell, com ara passejar, estar-s'hi, banyar-se, navegar, embarcar i desembarcar, varar, pescar, agafar plantes i mariscos i altres actes semblants que no requereixin obres i instal·lacions de cap tipus i que es facin d'acord amb les lleis i reglaments o normes aprovats de conformitat amb aquesta Llei.
2. Els usos que tinguin circumstàncies especials d'intensitat, perillositat o rendibilitat i els que requereixin l'execució d'obres i instal·lacions només es poden emparar en l'existència de reserva, adscripció, autorització i concessió, amb subjecció al que preveuen aquesta Llei, altres d'especials, si s'escau, i les normes generals o específiques corresponents, sense que es pugui invocar cap dret en virtut d'usucapió, sigui quin sigui el temps transcorregut.”

La primera conseqüència de la configuració del nou règim és el blindatge de la utilització lliure, pública i gratuïta de l'espai. En aquest sentit, la Llei recorda que les “platges no seran d'ús privat” —article 33.1 LC— i impossibilita jurídicament l'existència d'enclavaments privats al domini públic maritimoterrestre. Es tornava així, com s'afirma al preàmbul, als orígens de la nostra tradició, recollida en el dret romà i medieval, i es tancava la problemàtica dels enclavaments privats iniciada amb la Llei d'aigües del 1866. Pel que fa a les propietats privades existents al domini públic i reconegudes per sentència judicial en el moment d'entrada en vigor de la Llei, passaven a ser titulars d'un dret d'ocupació i aprofitament del domini públic a través d'una concessió de trenta anys —prorrogables 30 anys més— i sense obligació d'abonar cànon, d'acord amb la disposició transitòria primera.

D'altra banda, la Llei estableix també altres limitacions a l'ocupació del domini públic maritimoterrestre. Així, l'article 32 de la LC disposa que només es podrà permetre l'ocupació del domini públic per a aquelles activitats que per la seva naturalesa no puguin tenir cap altra ubicació possible. El precepte recorda, així mateix, que les ocupacions no podran servir per desenvolupar-hi cap dels usos prohibits de l'article 25.1 de la LC en relació amb la servitud de protecció. Pel que fa a les platges, aquests límits augmenten i es disposa que les edificacions de serveis de platges s'han d'establir a fora i que les ocupacions de la platja —incloent-hi els serveis de temporada— no podran excedir, en conjunt, la meitat de la superfície de la platja disposades de manera homogènia. La Llei, de fet, arriba a prohibir “l'estacionament i la circulació no autoritzada de vehicles, així com els campaments i acampades” —article 33.5 de la LC.

Tot plegat va comportar que qualsevol ocupació del domini públic maritimoterrestre existent en el moment d'entrada en vigor de la LC o futura requerís algun dels següents títols administratius: reserva, adscripció, autorització o concessió. Analitzem a continuació les característiques essencials d'aquests títols, parant també una atenció especial a les singularitats d'algunes de les autoritzacions.

3.2.1 Reserva

La reserva —d'acord amb l'article 47 de la LC i 101 i 102 del RLC— és el mecanisme que utilitza l'Administració de l'Estat per fer un ús total o parcial de determinades pertinences del domini públic maritimoterrestre exclusivament per al compliment de fins de la seva competència.

La reserva, que durarà el temps necessari per al compliment dels fins públics a què es destina, no té altres límits que els de l'article 32 i es podrà fer servir tant per a la realització d'estudis i investigacions com per a obres, instal·lacions o serveis —sempre que es mantinguin els usos i activitats que en van justificar la declaració.

La declaració de zona de reserva es fa per acord del Consell de Ministres, no resta subjecta a cap cànon ni taxa i la seva gestió pot ser directa o indirecta.

3.2.2 Adscripció

L'adscripció —d'acord amb els articles 49 i 50 de la LC i 103 i 104 del RLC— és el procediment a través del qual l'Estat atorga determinats béns de domini públic maritimoterrestre a una comunitat autònoma per a la construcció de nous ports i vies de transport de titularitat d'aquelles, o d'ampliació o modificació dels existents.

A través d'aquesta tècnica, tot i que la porció de domini públic adscrita conserva la qualificació jurídica com a bé de domini públic maritimoterrestre, la seva utilització i gestió correspon a la comunitat autònoma.

Ni la llei ni el reglament no defineixen un límit temporal de les adscripcions, però sí en canvi de les concessions que s'atorguin sobre aquestes, que no poden superar els 30 anys. Ara bé, els béns adscrits que no siguin utilitzats per al compliment dels fins acordats o que siguin

necessaris per a l'activitat econòmica o l'interès general revertiran a l'Estat —amb l'audiència prèvia de la CA.

L'aprovació del projecte per a la construcció de nous ports i vies de transport per part de la CA, amb l'informe favorable de l'Administració de l'Estat, portarà implícita l'adscripció del domini públic en què s'emplacin les obres, que es formalitzarà mitjançant una acta subscripta pels representants de les dues administracions. Com en el cas de les reserves, les adscripcions no estan subjectes a cànon —sí, en canvi, les concessions que s'atorguin sobre aquestes mateixes adscripcions.

Veurem més endavant que a partir del 2008, amb el traspàs de les noves competències, l'adscripció s'articula com a una competència concurrent entre l'Estat i la Generalitat.

3.2.3 Autorització

L'autorització és —d'acord amb els articles 51 a 55 de la LC i 108 a 128 del RLC— el títol administratiu necessari per a les activitats en què, tot i no requerir obres o instal·lacions de cap tipus, concorrin circumstàncies especials d'intensitat, perillositat o rendibilitat,¹⁰⁸ i així mateix l'ocupació del domini públic marítimoterrestre amb instal·lacions desmuntables¹⁰⁹ o amb béns mobles.¹¹⁰

El termini de les autoritzacions serà el que es determini en el títol corresponent i no podrà excedir d'un any —excepte en els casos en què la LC n'estableix un altre de diferent—. Les

¹⁰⁸ L'article 108.3 del RLC precisa que s'entén que concorren circumstàncies especials d'intensitat, perillositat o rendibilitat quan en les activitats es donin, respectivament, alguna de les circumstàncies següents:

- a) Que no siguin compatibles amb les activitats previstes en els articles 31.1 de la Llei de costes i 59.1 d'aquest Reglament.
- b) Que el seu exercici signifiqui un perill o risc per a la integritat de persones o béns.
- c) Que la utilització del domini públic marítim-terrestre sigui un factor determinant de la rendibilitat econòmica de l'activitat."

¹⁰⁹ D'acord amb l'article 108.2 del RLC, s'entén per *instal·lacions desmuntables* les que:

- a) Necessitin com a màxim obres puntuals de fonamentació, que en tot cas sobresurtin del terreny.
- b) Estiguin constituïdes per elements de sèrie prefabricats, mòduls, panells o similars, sense elaboració de materials en obra ni ocupació de soldadures.
- c) Es muntin i desmuntin mitjançant processos seqüencials, i el seu aixecament es pugui fer sense demolició i el conjunt dels seus elements sigui fàcilment transportable."

¹¹⁰ D'acord amb l'article 108.3 del RLC, "s'entén per ocupació amb béns mobles la produïda per l'estacionament en el domini públic marítim-terrestre de manera continuada o, en tot cas, per un termini superior a un dia".

autoritzacions tenen caràcter personal i intransferible *inter vivos* —llevat del cas dels abocaments.

Pel que fa al procediment de concessió —que es regula de manera conjunta per a autoritzacions i concessions en els articles 73 a 81 de la LC i 145 a 165 del RLC—, es regeix pel plec de condicions generals, i s'observa l'ordre de preferència que s'estableixi en les normes generals i específiques corresponents. Tot i que la LC no obliga a sotmetre les autoritzacions a informació pública, en l'atorgament de sol·licituds relatives a activitats de serveis s'han de respectar els principis de publicitat, objectivitat, imparcialitat, transparència i concurrència competitiva —d'acord amb el nou redactat de l'article 74 de la LC donat per la Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per adaptar a la Llei sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici.

Així mateix, la LC, en l'article 74, també disposa que les autoritzacions en el domini públic maritimoterrestre s'han d'atorgar respectant el que preveuen els instruments de planificació del territori o en el planejament urbanístic, sigui quina sigui la seva denominació i àmbit, que afecten el litoral, llevat que no sigui procedent l'atorgament per raons d'interès públic o quan atemptin contra la integritat del domini públic maritimoterrestre.

Les autoritzacions s'extingeixen per qualsevol dels supòsits de l'article 78 de la LC, entre els quals figura la revocació unilateral per part de l'Administració i sense dret a indemnització en la majoria dels casos.

A diferència de les reserves i adscripcions, les autoritzacions sí que paguen un cànon, que es regula en els articles 84 i 85 de la LC, i taxes per la tramitació de les sol·licituds, que es regulen en els articles 86 i 87 de la LC. Els sol·licitants de les autoritzacions han de presentar també una fiança provisional —d'un 2 % del pressupost de les obres o instal·lacions— en el moment de presentar la sol·licitud i una de definitiva un cop atorgada l'autorització, d'un 5 %.

La LC del 1988 va definir diferents tipologies d'autoritzacions, i, en funció de la distribució competencial, el seu atorgament era responsabilitat d'una administració o una altra. Així, les autoritzacions dels serveis de temporada eren responsabilitat municipal, però condicionades per l'autorització prèvia de l'Estat; els abocaments de terra a mar, de la Generalitat, i la resta —entre altres, les extraccions d'àrids i dragatges—, de l'Administració de l'Estat. Aquesta

distribució competencial es va mantenir a Catalunya fins als nous traspassos de competències a la Generalitat en matèria d'ordenació del litoral, que es van aprovar els anys 2007 i 2008 i que estudiarem més endavant.

Analitzem a continuació les singularitats del règim jurídic d'algunes d'aquestes autoritzacions definides per la LC: les dels serveis de temporada de platja, les d'abocaments i les d'extracció d'àrids i dragatges.

3.2.3.1 Les autoritzacions dels serveis de temporada de platja

L'article 53 de la LC disposa que les autoritzacions que tinguin per objecte l'explotació de serveis de temporada a les platges que només requereixin instal·lacions desmuntables són atorgades als ajuntaments que ho sol·licitin. Com s'ha exposat, però, el procediment també requereix l'autorització prèvia de l'Estat —que desplaçava així la Generalitat com a administració competent per a la gestió d'aquests serveis a partir de l'entrada en vigor de la LC i fins als nous decrets de traspassos dels anys 2007 i 2008.

Sobre el procediment, el RLC —articles 111 i 112— disposa que el primer mes de cada any el Servei Perifèric de Costes del Ministeri de Medi Ambient es dirigeix als ajuntaments costaners perquè sol·licitin les autoritzacions per a l'explotació dels serveis de temporada. Els ajuntaments han de formalitzar la sol·licitud acompanyada de la proposta de delimitació de zones a ocupar,¹¹¹ dels plànols de les instal·lacions i serveis i de l'estudi economicofinancer

¹¹¹ Les instal·lacions desmuntables per a establiments expenedors de menjars i begudes al servei de la platja, a més de complir les disposicions que els siguin aplicables amb caràcter general i les específiques reguladores de la seva activitat, han de tenir una ocupació màxima de 20 metres quadrats i s'han de col·locar amb una separació mínima de 100 metres de qualsevol altra instal·lació fixa o desmuntable. Totes les conduccions de servei en aquestes instal·lacions hauran de ser subterrànies. El sistema de sanejament ha de garantir una eliminació eficaç de les aigües residuals, així com l'absència de males olors. Amb aquest objectiu, les instal·lacions s'han de connectar a la xarxa de sanejament general, si aquesta existeix, i en tot cas estan prohibits els sistemes de drenatge o absorció que puguin afectar la sorra de les platges o la qualitat de les aigües de bany (article 65 del RLC).

En qualsevol dels casos, entre els serveis de temporada no s'admeten casetes d'ús particular, sigui quina sigui la seva destinació —ni de guarda o magatzem d'estrís destinats a serveis de temporada o qualsevol altra finalitat— (article 111.10 del RLC).

L'article 70 del RLC disposa, així mateix, que, si no hi ha planejament, l'ocupació de la platja per instal·lacions de qualsevol tipus, fins i tot les corresponents a serveis de temporada, ha d'observar, a més del que indiquen els articles anteriors, les determinacions següents:

- a) S'ha de deixar lliure permanentment una franja de sis metres, com a mínim, des de la riba en plenamar.

—tota aquesta documentació, en la terminologia de la Llei del 1969, es coneixia com a *Pla d'ordenació de la platja* i actualment es coneix com a *Pla de distribució d'usos i serveis de temporada de la platja*. Posteriorment l'Administració estatal autoritza l'explotació dels serveis, i un cop atorgada, els ajuntaments, amb l'abonament previ del cànon d'ocupació corresponent, poden explotar-los, per si mateixos o per tercers.

No obstant això, l'explotació dels serveis no només depèn de l'Ajuntament, ja que l'article 54 disposa que es pot atorgar l'explotació total o parcial dels serveis de temporada als titulars de concessions de creació, regeneració o condicionament de platges, o com a contraprestació al cost de l'execució d'una obra pública relacionada amb aquestes concessions que, per la seva naturalesa i característiques, no sigui susceptible d'explotació econòmica. Així mateix, i més enllà de la previsió de l'article 54 de la LC, en determinats supòsits¹¹² el Servei Perifèric de Costes pot atorgar l'autorització a altres persones físiques o jurídiques que no siguin el mateix ajuntament.¹¹³

El termini d'aquestes autoritzacions, en qualsevol dels casos, és anual i poden ser revocades unilateralment per l'Administració en qualsevol moment sense dret a indemnització si resulten incompatibles amb la normativa aprovada, produeixen danys al domini públic, n'impedeixen la utilització per a activitats de major interès públic o menyscaben l'interès públic.

-
- b) Les longituds dels trams lliures d'ocupació han de ser, com a mínim, equivalents a les que es preveu en explotació, sense que aquestes últimes puguin superar els 100 metres, llevat que la configuració de la platja aconselli una altra distribució.
 - c) Les zones de llançament i varada s'han de situar preferentment als extrems de la platja o en altres zones on es minimitzi la seva interferència amb els usos comuns a què es refereix l'article 59.1 i en connexió amb accessos rodats i canals abalisats.

¹¹² Aquests supòsits es regulen a l'article 111.8 del RLC:

- a) Quan no s'hagi produït la sol·licitud de l'ajuntament durant el termini a què es refereix l'apartat 3 anterior.
- b) Quan la sol·licitud resulta legalment inacceptable.
- c) Quan l'ajuntament hagi incorregut en incompliment de les condicions del títol en la temporada anterior, desatentent el requeriment exprés d'aquest servei.

¹¹³ En funció de les sol·licituds presentades o convocant un concurs per al seu atorgament —d'acord amb l'article 152 del RLC—, al qual es podrà presentar l'Ajuntament en paritat amb la resta de concursants.

3.2.3.2 Les autoritzacions d'abocaments

Les autoritzacions d'abocaments també es regulen de manera exhaustiva a la LC —que no desplaça la competència de la Generalitat en aquesta matèria operada pel Reial decret 3301/1981, però sí que la condiona a la nova regulació i la sotmet a un informe preceptiu i vinculant d'acord amb el que es regula a l'article 112.b de la LC.

En aquest sentit, els articles 56 a 62 de la LC —i 113 a 123 del RLC— estableixen la regulació de tots els abocaments, tant líquids com sòlids, sigui quin sigui el bé de domini públic maritimoterrestre en què es facin —amb l'excepció dels abocaments al mar des de vaixells i aeronaus, que es regulen per la seva legislació específica—, així com la prohibició de l'abocament de residus sòlids i runes al mar i la seva ribera, i també a la zona de servitud de protecció, excepte quan aquests siguin utilitzables com a reblliments i estiguin degudament autoritzats.

L'abocament requereix l'autorització de l'Administració competent —en el nostre cas, la Generalitat—, que s'atorgarà amb subjecció a la legislació estatal i autonòmica aplicable, sense perjudici de la concessió d'ocupació de domini públic, que, si escau, atorgarà l'Administració de l'Estat —tot i que a partir del 2008 aquestes concessions seran atorgades per la Generalitat.

En el cas d'abocaments contaminants, és necessari que el peticionari justifiqui prèviament la impossibilitat o dificultat d'aplicar una solució alternativa per a l'eliminació o el tractament d'aquests abocaments i no es podran abocar substàncies ni introduir formes d'energia que puguin comportar un perill o perjudici superior a l'admissible per a la salut pública i el medi natural, d'acord amb la normativa vigent.

Així mateix, els abocaments s'han de limitar en la mesura que ho permetin l'estat de la tècnica, les primeres matèries i, especialment, en virtut de la capacitat d'absorció de la càrrega contaminant, sense que es produeixi una alteració significativa del medi.

El termini en aquest cas no pot ser superior a 30 anys —talment com les concessions a què estan vinculades—, tot i que l'Administració pot modificar les condicions —sense dret a indemnització— quan les circumstàncies que van motivar l'atorgament s'hagin alterat o bé en

sobrevinguin d'altres que, si haguessin existit anteriorment, haurien justificat la denegació de l'autorització o l'atorgament en termes diferents.

3.2.3.3 Les autoritzacions d'extracció d'àrids i dragatges

Es regulen a l'article 63 de la LC i 124 a 128 del RLC. Van ser competència de l'Administració de l'Estat fins als nous decrets de traspasos, que estudiarem més endavant.

L'article 63 disposa que, per atorgar les autoritzacions d'extraccions d'àrids i dragatges, serà necessària l'avaluació dels seus efectes sobre el domini públic maritimoterrestre, referida tant al lloc d'extracció o dragatge com al de descàrrega, si s'escau. En qualsevol cas, aquestes extraccions i dragatges es condicionen a la salvaguarda de l'estabilitat de la platja, i es prohibeixen les extraccions d'àrids per a la construcció, excepte per a la creació i regeneració de platges.

El termini d'aquestes autoritzacions, que s'haurà de concretar en les condicions de l'autorització, no podrà ser superior al termini general d'un any definit per la LC. En qualsevol cas, i com en el cas anterior, si les extraccions o dragatges produeixen efectes perjudicials per al domini públic, es poden modificar les condicions i fins i tot extingir l'autorització sense dret a indemnització.

3.2.4 Les concessions

Les concessions —que es regulen en els articles 64 a 72 de la LC i 129 a 144 del RLC— són el títol administratiu que es requereix per a tota ocupació dels béns de domini públic maritimoterrestre amb obres o instal·lacions no desmuntables. La LC del 1988 va regular que les concessions eren competència de l'Estat, tot i que, com veurem, passaran a mans de la Generalitat a partir de l'any 2008 amb el desplegament del nou article 149.3 de l'Estatut.

Sobre el procediment, s'haurà de seguir el que es regula de manera conjunta per a autoritzacions i concessions en els articles 73 a 81 de la LC i 145 a 165 del RLC. Es regirà pel plec de condicions generals i s'observarà l'ordre de preferència de les sol·licituds que s'estableixi en les normes generals i específiques corresponents. Així mateix, igual que amb les autoritzacions, en l'atorgament de sol·licituds relatives a activitats de serveis s'han de respectar els principis de publicitat, objectivitat, imparcialitat, transparència i concurrència competitiva. Ara bé, per a les concessions es preveu que en tots els casos, prèviament a la

resolució sobre la sol·licitud de la concessió, hi haurà d'haver informació pública i oferta de condicions de l'Administració de l'Estat al peticionari de la concessió, que aquest haurà d'acceptar de manera prèvia a la resolució que es farà pública.

Talment com en el cas de les autoritzacions, les concessions paguen un cànon, que es regula en els articles 84 i 85 de la LC, i taxes per la tramitació de les sol·licituds, que es regulen en els articles 86 i 87 de la LC. Els sol·licitants de les concessions hauran de presentar també una fiança provisional —d'un 2 % del pressupost de les obres o instal·lacions— en el moment de presentar la sol·licitud i una de definitiva un cop atorgada l'autorització, d'un 5 %.

La LC concreta que l'atorgament de la concessió —d'ocupació del domini públic— no eximeix el titular de l'obtenció de les concessions i autoritzacions que siguin exigibles per altres administracions públiques¹¹⁴ en virtut de les seves competències en matèria de ports, abocaments o altres d'específiques.

Les concessions s'atorguen sense perjudici de tercer i deixant fora de perill els drets preexistents. El termini és el que es determina en el títol corresponent, i en cap cas no pot ser superior a 30 anys per als usos que per la seva naturalesa s'hagin d'establir necessàriament en domini públic, i fins a 15 anys per als usos que presten un servei públic que, per la configuració física del tram de costa en què sigui necessari el seu emplaçament, no puguin establir-se en els terrenys confrontants amb aquest domini.

Aquestes concessions són inscripcions en el registre de la propietat. Un cop extingida la concessió, la inscripció és cancel·lada d'ofici o a petició de l'Administració o de l'interessat. Les concessions no són transmissibles per actes *inter vivos* —excepte les que serveixin de suport a la prestació d'un servei públic, així com les que es regulen en la Llei 23/1984, de 25 de juny, de cultius marins, i les vinculades a permisos d'investigació o concessions d'explotació que preveu la legislació de mines i hidrocarburs.

¹¹⁴ Com per exemple en supòsit de construcció d'un port esportiu, sobre el qual Federico ROMERO HERNÁNDEZ publicà un article titulat "Régimen urbanístico de la construcción de puertos deportivos", *Revista de Administración Pública*, núm. 120, Madrid, 1989 (pàg. 127-151).

Finalment, les concessions s'extingeixen per qualsevol dels supòsits de l'article 78 de la LC¹¹⁵, i són rescatables amb la declaració prèvia d'utilitat pública per part de l'Administració.

3.3 La distribució competencial de la Llei de costes i les tècniques de coordinació de competències

L'ordenació del litoral, abans de l'entrada en vigor de la LC, ja havia estat condicionada de manera important pels decrets de traspassos —que en el cas català exclouien el domini públic maritimoterrestre—, però també per la interpretació esbiaixada que l'Administració central feia de la competència.¹¹⁶ Però, com veurem a continuació, amb l'aprovació de la LC es buida tot el contingut del títol competencial en ordenació del litoral i es condicionen al mateix temps les competències urbanístiques dels municipis.

En aquest sentit, MEILÁN GIL¹¹⁷ afirmava, en relació amb el que llavors encara era el projecte de la LC, que el títol de domini públic s'utilitzava “como ariete” per incrementar les competències estatals, en detriment de les autonòmiques i locals, a l'empara d'un expansiu règim jurídic de protecció i utilització del domini públic. Alternativament, apostava per vies diferents a aquell projecte. En la mateixa línia, PERALES MADUEÑO,¹¹⁸ després de l'aprovació de la LC, afirmava que “no sembla tan clar que la protecció de domini públic maritimoterrestre permeti envair les competències autonòmiques en les àrees pròximes al domini esmentat”, i també defensava fórmules alternatives basades en acords entre les CA i l'Estat, tal com ja havia apuntat també MONTORO CHINER.¹¹⁹

¹¹⁵ Entre aquests supòsits hi ha la caducitat, sobre la qual es pot veure l'article de Mercedes LAFUENTE BENACHES “La declaración de caducidad en las concesiones de dominio público marítimo-terrestre”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Editorial Civitas, núm. 63, Madrid, juliol-setembre de 1989 (pàg. 395-409).

¹¹⁶ Com a exemple, l'Ordre de 7 de febrer de 1986 —BOE de 8 de febrer de 1986—, que reorganitzava els serveis provincials i regionals del Ministeri de Obres Públiques i Urbanisme, i es que va utilitzar per entrar a regular competències que fins llavors havia executat la Generalitat i que van acabar amb un conflicte de competències davant del Tribunal Constitucional, tal com posa de manifest TOMÁS POU a “Ordenació del litoral”, op. cit.

¹¹⁷ MEILÁN GIL, José Luis, “Comunidades autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de la Ley de costas”, op. cit. (pàg. 13-35).

¹¹⁸ PERALES MADUEÑO, Francisco, “Legislación urbanística y legislación sectorial. Un ejemplo: proyecto de la Ley de costas”, op. cit. (pàg. 115-124).

¹¹⁹ MONTORO CHINER, María Jesús, “La Ley de costas. ¿Un proyecto viable?”, op. cit. (pàg. 181-214).

Semblava que la LC, segons afirmava ORTEGA GARCÍA,¹²⁰ només hagués produït un efecte principal i quasi únic: posar en dubte la seva constitucionalitat, ja que l'ordenació del territori i l'urbanisme eren i són competències de les CA.

Els títols competencials emprats pel legislador a l'hora d'aprovar la LC van ser els articles 132.2 CE, que atribuïa a l'Estat la titularitat del domini públic maritimoterrestre, i el 45 CE, que garantia el dret a un medi ambient adequat i obligava els poders públics a preservar-lo,¹²¹ tot i que, com veurem més endavant, el TC fonamenta la llei bàsicament en dos títols diferents, el 149.1.1 CE i 149.23 CE.

Analitzem a continuació quina és la distribució competencial, definida per la LC, entre les tres administracions territorials, així com les tècniques de coordinació de competències que la mateixa llei imposa entre les diferents administracions.

3.3.1 La distribució competencial entre les administracions territorials

3.3.1.1 Les competències de l'Administració de l'Estat: un paper central fins i tot més enllà del domini públic maritimoterrestre

La LC atorga un paper central i omnipresent a l'Administració estatal en la gestió del domini públic maritimoterrestre i en la planificació d'un espai que supera fins i tot aquest.

Els articles 110 a 113 de la LC —i 203 a 206 del RLC— despleguen una exhaustiva llista de competències, entre els quals figuren no només totes les competències vinculades amb la gestió del domini públic maritimoterrestre, sinó també d'altres que condicionen les competències autonòmiques i locals —a través d'uns mecanismes de coordinació que estudiarem a continuació.

Així, pel que fa al domini públic maritimoterrestre, l'article 110 de la LC atorga a l'Estat totes les competències en aquest espai —des de la seva delimitació fins a la seva tutela, passant per la gestió—, sense tenir en compte les competències que la Generalitat —però també altres CA amb litoral— havien assumit, per exemple, en la gestió de les platges:

¹²⁰ ORTEGA GARCÍA, Ángel, "Implicaciones urbanísticas de la Ley de costas", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 112, març-abril del 1989 (pàg. 65-100).

¹²¹ Sobre aquesta obligació constitucional es pot veure l'obra RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo, *El derecho constitucional al medio ambiente*, Tirant lo Blanch, València, 2000.

- a. La delimitació dels béns de domini públic maritimoterrestre, així com la seva afectació i desafectació, i l'adquisició i expropiació de terrenys per incorporar aquest domini.
- b. La gestió del domini públic maritimoterrestre, incloent-hi l'atorgament d'adscripcions, concessions i autoritzacions per a la seva ocupació i aprofitament, la declaració de zones de reserva, les autoritzacions a les zones de servitud i, en tot cas, les concessions d'obres fixes en el mar, així com les d'instal·lacions marítimes menors, com ara embarcadors, pantalans, varadors i altres d'anàlogues que no formin part d'un port o hi estiguin adscrites.
- c. La tutela i policia del domini públic maritimoterrestre i de les seves servituds, així com la vigilància del compliment de les condicions d'acord amb les quals hagin estat atorgades les concessions i autoritzacions corresponents."

La llista de competències estatals de l'article 110 de la LC es complementa amb altres que en alguns casos superen l'àmbit estricte del domini públic maritimoterrestre:

- d. L'exercici dels drets de tempteig i retracte en les transmissions dels jaciments d'àrids i, si s'escau, la seva expropiació.
- e. La realització de mesuraments i aforaments, estudis d'hidràulica marítima i informació sobre el clima marítim.
- f. L'aprovació de les normes elaborades d'acord amb el que estableixen els articles 22 i 34 d'aquesta llei.
- g. Les obres i actuacions d'interès general o les que afectin més d'una comunitat autònoma.
- h. L'autorització d'abocaments, llevat dels industrials i contaminants de terra a mar.
- i. L'elaboració i aprovació de les disposicions sobre abocaments, seguretat humana en llocs de bany i salvament marítim.
- j. La il·luminació de costes i senyals marítimes.
- k. La prestació de tota classe de serveis tècnics relacionats amb l'exercici de les competències anteriors i l'assessorament a les comunitats autònomes, corporacions locals i altres entitats públiques o privades i als particulars que ho sol·licitin.
- l. L'execució dels acords i convenis internacionals en les matèries de la seva competència pot adoptar, si s'escau, les mesures adequades per a la seva observança.
- m. La implantació d'un banc de dades oceanogràfic que serveixi per definir les condicions de clima marítim a la costa espanyola, per a la qual cosa les diferents administracions públiques han de subministrar la informació que se'ls demani. Reglamentàriament, s'ha de determinar el procediment d'accés a la informació, que ha d'estar a disposició de qui la sol·liciti."

La STC 149/1991, de 4 de juliol, acaba validant —com veurem— aquesta distribució competencial, tot i que amb alguns matisos —va declarar inconstitucional que les autoritzacions en la servitud de protecció o per als abocaments de terra a mar siguin atorgades per l'Estat—, i va condicionar la interpretació d'altres competències.

En la distribució de competències també és significativa la delimitació del que són les obres d'interès general, competència de l'Administració de l'Estat d'acord amb l'article 111 de la LC. No només es fa una descripció àmplia del concepte,¹²² sinó que les obres no es

¹²² "Tenen la qualificació d'obres d'interès general i són competència de l'Administració de l'Estat:

- a. Les que es considerin necessàries per a la protecció, defensa, conservació i ús del domini públic maritimoterrestre, sigui quina sigui la naturalesa dels béns que l'integren.
- b. Les de creació, regeneració i recuperació de platges.
- c. Les d'accés públic al mar no previstes en el planejament urbanístic.
- d. Les emplaçades en el mar i aigües interiors, sense perjudici de les competències de les comunitats autònomes.

condicionen ni a llicència municipal ni tampoc al planejament urbanístic o territorial —que en darrera instància s'hi haurà d'adaptar, si així ho acorda el Consell de Ministres.

Així mateix, l'article 112¹²³ de la LC faculta l'Estat per emetre una sèrie d'informes, en el marc de la coordinació de competències entre administracions, als quals em referiré més endavant en aquest epígraf. Finalment, l'article 113 de la LC delega l'exercici de totes aquestes competències als òrgans que es determini reglamentàriament.

Tot plegat comporta que l'àmbit competencial de les altres administracions sigui francament reduït i que, en canvi, l'Administració estatal tingui un ampli marge per a la gestió del domini públic i també per condicionar les competències de les altres administracions.

3.3.1.2 Les competències de l'Administració autonòmica: un precepte buit de contingut

A diferència de les competències de l'Administració de l'Estat, l'àmbit competencial de les CA en l'article 114 de la LC —i 207 del RLC— és definit d'una manera absolutament genèrica i sense cap concreció:

“Les comunitats autònomes han d'exercir les competències que, en les matèries d'ordenació territorial i del litoral, ports, urbanisme, abocaments al mar i altres de relacionades amb l'àmbit d'aquesta llei tinguin atribuïdes en virtut dels estatuts respectius”.

Tot i això, el contingut estricte del precepte no és respectat per la distribució competencial de la LC. En aquest sentit, s'ha de tenir en compte que les CA —abans de l'aprovació de la LC— tenien competències transferides per a l'aprovació de plans d'ordenació del litoral —que incloïen platges i el domini públic en la majoria de CA—, que en la nova distribució que fa la Llei, i que valida el TC, assumeix l'Administració central.

-
- e. Les d'il·luminació de costes i senyals marítics.”

¹²³ “Correspon també a l'Administració de l'Estat emetre informe, amb caràcter preceptiu i vinculant, en els supòsits següents:

- a. Plans i normes d'ordenació territorial o urbanística i la seva modificació o revisió, pel que fa al compliment de les disposicions d'aquesta Llei i de les normes que es dictin per desplegar-la i aplicar-la.
- b. Plans i autoritzacions d'abocaments industrials i contaminants al mar des de terra, a l'efecte del compliment de la legislació estatal i de l'ocupació del domini públic maritimoterrestre.
- c. Projectes de construcció de nous ports i vies de transport de competència de les comunitats autònomes, ampliació dels existents o de la seva zona de servei, i modificació de la seva configuració exterior, d'acord amb el que preveu l'article 49.
- d. Declaracions de zones d'interès per a cultius marins, concessions i autoritzacions, d'acord amb la legislació específica.”

La LC, doncs, no només no atorga competències concretes a les CA, sinó que retalla les poques que les CA havien desplegat fins a la seva aprovació —a través de l’aprovació dels plans d’ordenació del litoral, que els permetia regular les activitats de les platges.

En aquest sentit, l’article 114 de la LC, segons PÉREZ MORENO,¹²⁴ és una autèntica paradoxa, ja que no es pot afirmar que es respecten les competències i fer tot el contrari, i, segons NOGUERA DE LA MUELA,¹²⁵ no és més que una clàusula d’estil que tampoc no aporta res.

Posteriorment, amb la reforma de la LC operada per la Llei 53/2002, les competències autonòmiques queden restringides *a priori* a “l’àmbit terrestre del domini públic maritimoterrestre, sense comprendre el mar territorial i les aigües interiors”, tot i que el mateix Tribunal Constitucional ha reconegut que les competències autonòmiques “excepcionalment” poden comprendre l’àmbit marí del domini públic.¹²⁶

En aquest context, la competència en ordenació del litoral autonòmica¹²⁷ perdia el seu sentit i les CA veien com la nova llei els exclouïa de qualsevol intervenció en el domini públic maritimoterrestre i afectava de manera substancial altres títols competencials vinculats amb aquest, com l’urbanisme¹²⁸ o l’ordenació del territori.

¹²⁴ PÉREZ MORENO, Alfonso, “La Ley de costas y el planeamiento urbanístico”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 117, març-abril del 1990 (pàg. 13-64).

¹²⁵ NOGUERA DE LA MUELA, Belén, “Las competencias estatales y autonómicas en la Ley de costas de 1988”, *op. cit.* (pàg. 105-182).

¹²⁶ STC 38/2002, de 14 de febrer, FJ 6: “Excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas, eventualidad ésta que dependerá, bien de un explícito reconocimiento estatutario (vertidos industriales o contaminantes en aguas territoriales, salvamento marítimo...), bien de la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad (acuicultura: STC 103/1989, de 8 de junio; ordenación del sector pesquero: STC 158/1986, de 11 de diciembre; marisqueo: STC 9/2001, de 18 de enero)”.

Sobre les competències autonòmiques en el domini públic marí també es pot veure a Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA “Las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción del Estado español y las competencias de las comunidades autónomas”, *Revista de Administración Pública*, núm. 158, maig-agost 2002 (pàg. 51-76).

¹²⁷ Sobre la relació existent entre la LC i la competències en ordenació del litoral es pot llegir SUÁREZ DE VIVERO, Juan Luis, “La Ley de costas y la ordenación del litoral”, *Revista de Estudios Andaluces*, núm. 14, Sevilla, 1990 (pàg. 135-145), així com NOGUERA DE LA MUELA, Belén, “Las competencias estatales y autonómicas en la Ley de costas de 1988”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 30, Herri Ardularitzaren Euskal Erakundea (IVAP), Oñati, 1991 (pàg. 105-182).

¹²⁸ Així es posa de manifest, per exemple, en l’obra de diversos autors titulada *Jornadas sobre la Ley de Costas*, Herri Ardularitzaren Euskal Erakundea (IVAP), Bilbao, 1990.

Tot plegat va comportar que en l'àmbit del domini públic les competències autonòmiques fossin inexistents fins a la reforma dels estatuts de segona generació i l'aprovació dels primers decrets de transferència, que —com estudiarem més endavant— van reformular tota la distribució competencial.

3.3.1.3 Les competències de l'Administració local: un paper secundari centrat essencialment a les platges

A diferència del repartiment de competències autonòmic, la LC és més explícita en la distribució de competències de l'Administració local¹²⁹. Tot i això, l'article 115 de la LC i 208 del RLC li atorguen un paper secundari, deixant perdre l'oportunitat, com afirma CALERO RODRÍGUEZ,¹³⁰ de situar-la en el centre de la gestió, com succeeix en altres països del nostre entorn.

Els ajuntaments són, segons la LC, competents per informar sobre els atermentaments o sol·licituds d'ocupació i aprofitament del domini públic, però es tracta, en ambdós casos, d'un informe no vinculant que en cap cas no té un caràcter decisorí. La LC sí que els atorga, en canvi, dues competències concretes de gestió del domini públic:

“Explotar, si s'escau, els serveis de temporada que puguin establir-se en les platges per qualsevol de les formes de gestió directa o indirecta previstes en la legislació de règim local.

Mantenir les platges i llocs públics de bany en les degudes condicions de neteja, higiene i salubritat, així com vigilar l'observança de les normes i instruccions dictades per l'Administració de l'Estat sobre salvament i seguretat de les vides humanes.”

Es tracta de dues competències interrelacionades i essencialment vinculades a la temporada de platja, que ja els van ser reconegudes a través de la Llei de costes del 1969. Les dues mantenen també una connexió evident amb l'àmbit competencial fixat per l'article 25 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL), on es reconeix com a competència municipal la seguretat en llocs públics, la protecció del medi ambient o les activitats i instal·lacions vinculades a l'ocupació del temps lliure i el turisme.

¹²⁹ Sobre les competències que la Llei de costes atorga als municipis es pot veure “Les competències locals en matèria de costes” dins l'obra de CASADO I CASADO, Lucía, i FUENTES I GASÓ, Josep, titulada *Medi ambient i ens locals*, Associació Catalana de Municipis, Barcelona, 2008 (pàg. 287-312).

¹³⁰ CALERO RODRÍGUEZ, Juan Ramón, *Régimen jurídico de las costas españolas*, op. cit. (pàg. 125-134).

Ara bé, respecte de l'exploració dels serveis de temporada, l'article 54 de la LC deixa oberta la possibilitat que aquests siguin gestionats per titulars de concessions de creació, regeneració o condicionament de platges. Això a efectes pràctics limita encara més les competències dels municipis i és contradictori, com apunta CALERO RODRÍGUEZ, amb el que són els interessos propis del municipi i el seu àmbit competencial, definit per la LBRL.

Sigui com sigui, la distribució competencial operada per la LC exclou, a efectes pràctics, la gestió de bona part del domini públic de les funcions dels municipis de manera força contradictòria amb la doctrina del Tribunal Suprem¹³¹ i el Tribunal Constitucional,¹³² que en la seva jurisprudència han conclòs que el domini públic maritimoterrestre forma part inequívoca dels termes municipals.

Tot plegat, però, podia haver estat pitjor per als ens locals, ja que el Tribunal Constitucional va acabar anul·lant l'article 118 de la LC, en què s'atribuïa a l'Administració de l'Estat la facultat de coordinar l'activitat de l'Administració local implicada, en els termes de l'article 59 de la Llei reguladora de bases del règim local,¹³³ per assegurar la coherència de l'actuació de les administracions públiques a la zona litoral.

3.3.2 Tècniques de coordinació de competències entre administracions: els informes i els instruments de planificació

Davant la concurrència de competències en l'espai litoral —i tot i la taxativa distribució competencial, que com s'ha vist deixava fora de joc CA i municipis—, la LC articula diferents tècniques de coordinació de competències, que en alguns casos són utilitzades per condicionar les competències municipals i autonòmiques més enllà del domini públic maritimoterrestre.

¹³¹ En relació a aquesta es pot veure la Sentència de la Sala Contenciosa del Tribunal Suprem de 4 d'abril de 1990 (STS 3583/1990).

¹³² El Tribunal Constitucional ha confirmat la doctrina del Suprem en la Sentència del Tribunal Constitucional 77/1984, de 3 de juliol (STC 77/1984).

¹³³ “[...] Les lleis de l'Estat i les de les comunitats autònomes, reguladores dels diferents sectors de l'acció pública, poden atribuir al govern de la nació, o al Consell de Govern, la facultat de coordinar l'activitat de l'Administració local i, en especial, de les diputacions provincials en l'exercici de les seves competències.

La coordinació es realitzarà mitjançant la definició concreta i en relació amb una matèria, servei o competència determinats dels interessos generals o comunitaris, a través de plans sectorials per a la fixació dels objectius i la determinació de les prioritats de l'acció pública en la matèria corresponent. En la tramitació d'aquests s'ha d'observar el que disposa el número 2 de l'article anterior [...].”

Són dues les tècniques que s'utilitzen:¹³⁴ els informes i els instruments de planificació. En ambdós casos l'objectiu final és garantir per part de l'Estat la correcta transposició de les previsions de la LC als instruments de planejament territorial i urbanístic, ja sigui de manera indirecta en el moment d'aprovació d'aquests instruments per part d'ajuntaments i CA a través dels informes, ja sigui de manera directa amb l'aprovació per part de l'Estat d'instruments de planejament propis.

3.3.2.1 Els informes preceptius i vinculats: faculden l'Estat per imposar el seu criteri en relació amb els procediments d'aprovació dels plans territorials i urbanístics

Entre les competències de l'Estat figura la d'emetre diferents informes preceptius i vinculants, d'acord amb l'article 112 de la LC,¹³⁵ com a instrument de coordinació de competències entre administracions.

De tots aquests informes, però, n'hi ha un que té una incidència especial en les competències en ordenació del litoral i urbanisme. Es tracta del que es descriu en la lletra a) de l'article 112, que emet l'Estat en l'aprovació o modificació de plans i normes d'ordenació territorial o urbanística quant al compliment de les disposicions de la LC i el RLC. Segons la competència esmentada, l'Estat és competent per emetre informe vinculant sobre qualsevol figura de planejament que inclogui el territori comprès com a mínim dins els primers 500 metres des del límit interior de la ribera del mar.

El procediment d'emissió dels informes esmentats es regula a l'article 117 de la LC —i 210 del RLC—, on es preveuen dos controls al llarg de la tramitació del pla: un abans de l'aprovació inicial i un d'immediatament anterior a l'aprovació definitiva. Pel que fa al primer, l'òrgan competent per a l'aprovació inicial del planejament territorial i urbanístic

¹³⁴ En sentit estricte l'única tècnica de coordinació de la LC són els informes, però ÀNGEL MENÉNDEZ REXACH, a *La incidencia de la legislación de costas en la legislación urbanística*, op. cit., considera també els instruments de planificació dels articles 22 i 34 de la LC com a tècniques de coordinació.

¹³⁵ “Correspon també a l'Administració de l'Estat emetre informe, amb caràcter preceptiu i vinculant, en els supòsits següents:

- a) Plans i normes d'ordenació territorial o urbanística i la seva modificació o revisió, quant al compliment de les disposicions d'aquesta Llei i de les normes que es dictin per al seu desplegament i aplicació.
- b) Plans i autoritzacions d'abocaments industrials i contaminants al mar des de terra, a efectes del compliment de la legislació estatal i de l'ocupació del domini públic maritimoterrestre.
- c) Projectes de construcció de nous ports i vies de transport de competència de les comunitats autònomes, ampliació dels existents o de la seva zona de servei, i modificació de la seva configuració exterior, de conformitat amb el que preveu l'article 49.
- d) Declaracions de zones d'interès per a cultius marins, concessions i autoritzacions, d'acord amb la legislació específica.”

haurà d'enviar, amb anterioritat a aquesta aprovació, el contingut del projecte corresponent a l'Administració de l'Estat perquè aquesta emeti, en el termini d'un mes, un informe comprensiu dels suggeriments i observacions que consideri convenientes.

Posteriorment, en el segon control, es preveu que, un cop conclosa la tramitació del pla o les normes de què es tracti, i immediatament abans de l'aprovació definitiva, l'administració competent ha de traslladar a la de l'Estat el contingut d'aquell perquè es pronunciï en el termini de dos mesos. En aquest segon cas, en el supòsit que l'informe no sigui favorable en aspectes de la seva competència, s'obrirà un període de consultes per arribar a un acord. Es preveu, així mateix, que si, com a resultat d'aquest acord, es modifica substancialment el contingut del pla o les normes, s'ha de sotmetre novament a informació pública i audiència dels organismes que haguessin intervingut preceptivament en l'elaboració.

Aquest informe va quedar matisat en la Sentència constitucional 149/1991, que analitzarem més endavant. Abans, però, de la dita sentència, NOGUERA DE LA MUELA¹³⁶ havia criticat l'informe afirmant que, a partir d'aquest mateix informe, l'Estat podia incórrer en excessos competencials, ja que la redacció emprada no era clara ni contundent.

Tot i això, una de les paradoxes de l'informe, és que, tot i que aquest és vinculant per a l'Administració local i autonòmica, no ha acabat sent-ho per a l'Administració estatal. Així, el Tribunal Suprem en la seva jurisprudència ha conclòs reiteradament que els informes de l'article 117 de la LC no condicionen els atermenaments que posteriorment pugui fer la mateixa Administració central.¹³⁷

3.3.2.2 Els instruments de planificació estatals: habiliten l'Estat per dictar normes que afectin la utilització del territori litoral més enllà del domini públic

En la LC, però, les facultats de l'Estat no es restringeixen a un pla merament intervencionista, esperant l'actuació autonòmica o local per incidir en la configuració del litoral, sinó que

¹³⁶ NOGUERA DE LA MUELA, Belén, "Las competencias estatales y autonómicas en la Ley de costas de 1988", op. cit. (pàgines 105-181).

¹³⁷ Aquest és el criteri utilitzat, entre d'altres, per la Sentència de la secció cinquena de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem, de 9 de febrer de 2009 (STS 1683/2009), però també en la recent sentència de la mateixa secció, de 21 de març, que resol sobre el polèmic hotel de l'Algarrobico (STS 1739/2012).

disposen d'instruments d'ordenació propis d'aquest espai a fi de garantir el compliment de les disposicions de la mateixa LC.

Aquests instruments propis són els que trobem definits en els articles 22 i 34 de la LC,¹³⁸ en els quals es faculta l'Estat per dictar normes específiques per a determinats trams de costa. La doctrina, i en concret PERALES MADUEÑO,¹³⁹ critica aquests instruments afirmant que es crea una reserva de matèries perquè l'Estat dicti normes que afecten no només el domini públic, sinó també grans àrees del territori afectades per les disposicions de la LC.

L'article 22 de la LC —i 41 i 42 del RLC— fan referència a normes per a la protecció de determinats trams de costa en desplegament del que es disposa en el règim de servituds de la Llei —ampliació de l'extensió de les mateixes servituds i regulació dels usos permesos d'acord amb la Llei—. La Llei no concreta res més respecte de la longitud d'aquests plans o el seu contingut, però el Reglament sí que precisa que la longitud de costa que es pot incloure en les normes s'ha de referir, com a mínim, a una unitat fisiogràfica o morfològica relativa a la dinàmica litoral o al territori, respectivament, o, si s'escau, a un o diversos termes municipals confrontants complets.

En relació amb el procediment d'aprovació d'aquestes normes, s'estableix que, abans de l'aprovació definitiva, les CA i els ajuntaments afectats poden emetre un informe en el qual formulin les objeccions que es deriven dels seus instruments d'ordenació aprovats o en tramitació. Quan s'observin discrepàncies substancials entre el contingut de les normes projectades i les objeccions formulades per les CA i els ajuntaments, s'obrirà un període de consultes entre les tres administracions per resoldre de comú acord les diferències manifestades.

El segon instrument d'aquestes característiques, que, com veurem, va ser anul·lat per la jurisprudència del TC, era el que es preveia a l'article 34 de la LC —i als articles 71 a 74 del RLC—, que configurava la possibilitat que l'Estat dictés normes generals i específiques per a

¹³⁸ Sobre aquests instruments es pot veure l'article BORRAJO INIESTA, Ignacio, "La incidencia de la Ley de costas en el derecho urbanístico", *Revista de Administración Pública*, núm. 130, gener-abril del 1993 (pàg. 131-153).

¹³⁹ PERALES MADUEÑO, Francisco, "Legislación urbanística y legislación sectorial. Un ejemplo: proyecto de la Ley de costas", op. cit. (pàg. 115-124).

determinats trams de costa, sobre protecció i utilització del domini públic maritimoterrestre.

Aquestes normes havien d'incloure directrius sobre les matèries següents:

- a) Realització d'actuacions de defensa, regeneració, recuperació, millora i conservació del domini públic.
- b) Prioritats per atendre les demandes d'utilització, existents i previsibles, especialment sobre serveis de temporada en platges, abocaments, i extraccions d'àrids a la riba del mar i en els terrenys qualificats de domini públic en virtut dels articles 4 i 5.
- c) Localització en el domini públic de les infraestructures i instal·lacions, incloent-hi les d'eliminació d'aigües residuals i abocaments al mar.
- d) Atorgament de concessions i autoritzacions.
- e) Règim d'utilització de les platges, seguretat humana en els llocs de bany i altres condicions generals sobre ús d'aquelles i les seves instal·lacions.
- f) Adquisició, afectació i desafectació de terrenys.”

Respecte al procediment d'aprovació, es preveia que les normes fossin sotmeses a informe de la CA i l'ajuntament corresponent amb caràcter previ a l'aprovació.

Sobre els instruments esmentats, MEILÁN GIL¹⁴⁰ denunciava ja durant la tramitació de la LC el que ell considerava una inversió dels plantejaments que justifiquen les competències estatals i autonòmiques, que atorgaven a l'Estat un paper d'impulsor del planejament i només deixaven a les CA una participació en la tramitació d'aquestes figures.

Paradoxalment, l'anul·lació d'aquest instrument per part del Tribunal Constitucional —com a legislador negatiu— va impedir que l'Estat aprovés els plans esmentats, però al mateix temps la manca de competències de les CA en el domini públic maritimoterrestre també els impedia qualsevol tipus de planificació del mateix domini. Aquest fet va comportar que el domini públic només comptés, durant molts anys, amb la planificació dels serveis de temporada de les platges, però no en canvi amb una planificació global com la prevista en l'article 34 de la LC —aquest aspecte, però, s'intenta solucionar amb la nova distribució de competències que els nous estatuts fan en relació amb l'ordenació del litoral.

¹⁴⁰ MEILÁN GIL, José Luis, “Comunidades autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de la Ley de costas”, op. cit. (pàg. 13-35).

4. LA JURISPRUDÈNCIA CONSTITUCIONAL EN LA DISTRIBUCIÓ COMPETENCIAL EN MATÈRIA D'ORDENACIÓ DEL LITORAL¹⁴¹

4.1 La validació de la Llei de costes a través de la Sentència del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de juliol¹⁴²

Tres anys després de l'aprovació de la LC va arribar la seva validació constitucional¹⁴³ a través de la STC 149/1991, de 4 de juliol. Aquesta sentència, com s'ha destacat amb anterioritat, va ratificar una legislació de costes¹⁴⁴ que, en paraules de MEILÁN GIL,¹⁴⁵ “s'ha extralimitat en alguns aspectes, perquè imposa determinacions urbanístiques a les CA”.

La Sentència 149/1991, de 4 de juliol, és, com veurem, un estrany joc d'equilibris per justificar aquestes extralimitacions, equilibris que porten el mateix Tribunal Constitucional a contradir-se en els fonaments jurídics de la mateixa sentència.¹⁴⁶

Així, tot i que el TC admetia d'entrada en el FJ1 que, tal com succeïa amb tota la seva jurisprudència,¹⁴⁷ “la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de

¹⁴¹ En aquest epígraf s'estudia exclusivament la jurisprudència del Tribunal Constitucional en relació a la competència autonòmica en ordenació del litoral. Per conèixer, en el seu conjunt, l'evolució de la jurisprudència sobre la Llei de costes es pot veure l'obra de diversos autors titulada *La ley de costas en la jurisprudencia*, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid, 2010; així com també Pedro RODRÍGUEZ LÓPEZ en l'obra *Comentarios a la Ley de Costas. Doctrina y jurisprudencia*, op. cit.

¹⁴² Vinculada a aquesta mateixa doctrina trobem també la STC dictada pocs mesos després en relació al RLC, la STC 198/1991, de 17 d'octubre (RTC 1991\198). En molts dels casos els fonaments jurídics d'aquesta segona sentència fan una mera remissió als arguments utilitzats pel Tribunal en la STC 149/1991.

¹⁴³ La sentència va ser fruit de la impugnació de la LC per part de diferents CA, entre les quals hi havia Catalunya. Sobre els arguments utilitzats per aquestes CA es pot veure el Dictamen núm. 148 del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya sobre l'adequació constitucional i estatutària de la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes, publicat a *Autonomies, Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 10, Escola d'Administració Pública de Catalunya i Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1989 (pàg. 288-294).

¹⁴⁴ Sobre la validació de la Llei de costes per la doctrina constitucional es pot consultar l'obra de diversos autors titulada *Jornadas sobre la Ley de Costas y su Reglamento*, Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea, Pamplona, 1993. També es pot veure l'obra de diversos autors titulada *Ley de costas: legislación y jurisprudencia constitucional: conferencias de las jornadas organizadas por la EGAP del 7 al 9 de noviembre de 1991 en Santiago de Compostela*, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 1992.

¹⁴⁵ MEILÁN GIL, José Luis, “La Ley de costas y las competencias de las comunidades autónomas”, *Revista Gallega de Administración Pública*, núm. 1, Escola Galega de Administración Pública, A Coruña, 1992 (pàg. 37-50).

¹⁴⁶ Sobre la Sentència i algunes de les seves contradiccions es pot veure l'article CARLÓN RUIZ, Matilde, “La ordenación del litoral y su entrecruzamiento con la legislación de costas. Una visión panorámica (parte primera)”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, Aranzadi, núm. 20, Navarra, 2010 (pàg. 53-72).

delimitación competencial y que, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese aspecto corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad”, també afirmava que “es igualmente evidente que de esa titularidad derivan también facultades propias para la Administración del Estado”.¹⁴⁸

Partint d'aquesta premissa, el TC reconeixia que les facultats de l'Administració estatal per protegir el domini públic del qual és titular no es poden aconseguir “sin limitar o condicionar de algún modo las utilizaciones del demanio y el uso que sus propietarios pueden hacer de los terrenos colindantes con él y, en consecuencia, tampoco sin incidir sobre la competencia que para la ordenación del territorio ostentan las comunidades autónomas costeras”.

Aquesta incidència, però, que es podria trobar legitimada en el fet que l'espai demanial és de titularitat estatal, no té la mateixa base jurídica en el cas dels terrenys que no són qualificats de domini públic però que es troben afectats per la LC. És en aquest punt que el TC es veu obligat a construir una teoria jurídica sobre la qual fonamentar les extralimitacions de la LC, afirmant que, “en lo que toca a los terrenos colindantes, es claro, sin embargo, que tal titularidad no existe y que la articulación entre la obligación estatal de proteger las características propias del dominio público marítimo-terrestre y asegurar su libre uso público, de una parte, y la competencia autonómica sobre la ordenación territorial, de la otra, ha de hacerse por otra vía, apoyándose en otras competencias reservadas al Estado en exclusiva por el art. 149.1 de la CE”.

Entre les competències exclusives de l'Estat utilitzades per fonamentar jurídicament la LC destaquen la de l'article 149.1.1 CE, que permet la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals, i la del 149.1.23 CE, que reserva a l'Estat la legislació bàsica en matèria de medi ambient. Aquests dos preceptes, en relació naturalment amb el 132.2 CE i el

¹⁴⁷ Sobre aquesta línia jurisprudencial es pot veure el fonament jurídic tercer de la STC 77/1984, de 3 de juliol (RTC 1984\77), el fonament jurídic catorzè de la STC 227/1988, de 29 de novembre (RTC 1988\227), i el fonament jurídic sisè de la STC 103/1989, de 8 de juny (RTC 1989\103).

¹⁴⁸ Pel que fa a la titularitat del domini públic com a criteri delimitador de competències es pot veure NOGUERA DE LA MUELA, Belén, *La conflictivitat competencial en matèria d'ordenació del territori*, op. cit. (pàg. 42-50).

45 CE, serveixen de base al Constitucional per defensar la majoria de les invasions constitucionals de la LC.

En relació amb la primera d'aquestes competències exclusives de l'Estat, el TC afirma que “la necesidad de asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de este derecho no quedaría asegurada si el Estado, en uso de la competencia exclusiva que le otorga el art. 149.1.1, no regulase las condiciones básicas de la propiedad sobre los terrenos colindantes de la zona marítimo-terrestre, una regulación que, naturalmente, no excluye la posibilidad de que, a través de los correspondientes instrumentos de ordenación, las comunidades autónomas condicionen adicionalmente el uso que a esos terrenos puede darse”. Del redactat d'aquest paràgraf queda clar que el legislador autonòmic només podrà fer una regulació supletòria a la fixada pel legislador estatal, de manera que, a través d'aquesta interpretació, es buida el contingut de les competències en ordenació territorial i/o del litoral i urbanisme que les CA tenien en aquesta franja. Aquest argument, però, no recorda que el domini públic maritimoterrestre al llarg dels 7.800 km de la costa espanyola presenta notables diferències, per exemple, entre el litoral mediterrani i el de l'oceà Atlàntic, el primer sense mares i el segon amb mares, diferències que fan impossible una correcta aplicació d'aquest article 149.1.1 CE.

Pel que fa a la segona, la del 149.1.23 CE, que disposa que l'Estat fixarà la legislació mínima en matèria de medi ambient, el Constitucional afirmava que “es, sin duda, la protección de la naturaleza la finalidad inmediata que persiguen las normas mediante las que se establecen limitaciones en el uso de los terrenos colindantes a fin de preservar las características propias (incluso, claro está, los valores paisajísticos) de la zona marítimo-terrestre y, por tanto, es a partir de esa finalidad primaria como se han de articular, para respetar la delimitación competencial que impone el bloque de la constitucionalidad, la obligación que al legislador estatal impone el art. 132.2 de la CE y las competencias asumidas por las comunidades autónomas”. L'ambigüitat de l'article 149.1.1 obliga el TC a utilitzar aquest segon precepte constitucional per reforçar les seves argumentacions. Com es desprèn del redactat, el Constitucional fa una interpretació molt àmplia del títol competencial en matèria de medi

ambient,¹⁴⁹ on s'inclouen, per exemple, els valors paisatgístics, element més propi de la disciplina urbanística que de la competència en matèria de medi ambient.

L'intendent constitucional utilitzarà aquests arguments legals, com s'ha analitzat, per poder justificar les intromissions de la LC. De la sentència es desprèn la sensació, o el perjudici, tal com afirmava MEILÁN GIL,¹⁵⁰ que l'Estat és millor protector de l'interès general en aquest àmbit que les CA.

Més enllà de la fonamentació jurídica de la norma, analitzem a continuació com queden, després del sedàs del Constitucional, els aspectes de la LC que, tal com hem descrit anteriorment, incidien en les competències en ordenació del litoral i urbanisme.

Per començar, en relació amb les limitacions a les propietats a través del règim de servituds i la definició d'una zona d'influència de la LC —articles 23 i següents—, el TC les valida en el fonament jurídic tercer de la sentència afirmant que “es evidente que la protección de los bienes que integran este dominio, la preservación de sus características propias y el aseguramiento del libre acceso público a ellas no pueden alcanzarse si no es dictando una legislación básica para la protección del medio ambiente y limitando, de uno u otro modo, la libre disponibilidad sobre los terrenos colindantes”. En aquest sentit, el TC només declara la inconstitucionalitat del primer punt de l'article 26, que arribava a exigir una autorització estatal per a la realització de qualsevol dels usos permesos a la zona de protecció. El Tribunal entenia en aquest cas que aquesta era una competència executiva que no corresponia a l'Estat; però, com recorda MEILÁN GIL, en cap cas no el declara inconstitucional pel fet d'excedir-se en el respecte a la protecció del domini públic maritimoterrestre.

D'altra banda, pel que fa a la distribució de competències entre les administracions territorials, el Tribunal l'avalua de manera pràcticament íntegra —en el fonament jurídic setè—. Així, pel que a les competències de l'Estat, es valida l'article 110 de la LC amb algunes consideracions: matisa les facultats de tutela i policia de l'Estat sobre les servituds, ja que entén que no exclou les competències autonòmiques sobre el mateix espai; anul·la la

¹⁴⁹ Aquesta interpretació àmplia és criticada per JOSÉ LUIS MEILÁN GIL a “La Ley de costas y las competencias de las comunidades autónomas”, dins *Ley de costas. Legislación y jurisprudencia constitucional*, MOPT i Xunta de Galicia, Madrid, 1992 (pàg. 129-146).

¹⁵⁰ MEILÁN GIL, José Luis, “La Ley de costas y las competencias de las comunidades autónomas”, op. cit. (pàg. 37-50).

competència estatal per atorgar les autoritzacions de la zona de servitud, en coherència amb l'anul·lació anterior de l'article 26.1 de la LC; extreu de les competències estatals l'autorització d'abocaments de terra al mar pel fet de ser competència de les CA, i declara la inconstitucionalitat de la competència estatal per coordinar i inspeccionar el compliment d'acords i convenis internacionals per part de les CA —ja que és una competència d'aquestes darreres.

En relació amb les competències autonòmiques, anunciades de manera genèrica i sense contingut concret en l'article 114 de la LC, el Tribunal reconeix que no se'n pot declarar la inconstitucionalitat, tot i que afegeix una crítica severa al legislador: “Los preceptos de esta naturaleza no tienen razón de ser en las leyes en cuanto pudieran llevar a la idea falsa de que pueden éstas alterar el orden competencial dispuesto por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Su escaso rigor técnico no es, sin embargo, jurídicamente suficiente para su invalidación”. Finalment, el Tribunal també valida íntegrament l'article 115 de la LC, on s'anuncien les competències municipals.

Amb vinculació amb la distribució competencial, en la Sentència també s'estudia la constitucionalitat de les anomenades *tècniques de coordinació de competències*. En aquest sentit, en relació amb l'informe previst en els articles 112.a i 117 de la LC, que faculta l'Estat per imposar el seu criteri en relació amb els procediments d'aprovació dels plans territorials i urbanístics, tant si són autonòmics com locals, el TC també el declara constitucional, però el matisa.

En relació amb l'article 112.a, que facultava l'Estat per emetre informes, amb caràcter previ i vinculant, sobre plans i normes territorials i urbanístiques que afectessin la LC, el Constitucional distingeix dos supòsits per als quals proposa solucions diferents. En relació amb possibles afectacions de plans i normes territorials o urbanístiques en la zona de protecció o influència, el TC entén que “la Administración estatal podrá sin duda objetarlas, pero su objeción no resulta vinculante, pues no es a la Administración estatal, sino a los Tribunales de Justicia a quien corresponde el control de legalidad de las Administraciones autónomas y a éstos deberá recurrir aquélla para asegurar el respeto de la Ley cuando no es la competente para ejecutarla”.

Però, en canvi, si aquests plans o normes territorials o urbanístiques afectessin facultats pròpies de l'Estat, incloent-hi la d'atorgar títols per a l'ocupació o utilització del domini o

preservar les servituds de trànsit o accés, així com altres competències sectorials —defensa, il·luminació de costes, ports¹⁵¹ d'interès general, etc.—, el TC afirma que “su voluntad [l'estatal] vinculará sin duda a la Administración autonómica, que habrá de modificar en concordancia los planes o normas de ordenación territorial o urbanística”.

En resum, difícilment de la interpretació del Constitucional es pot extreure un sol pla territorial o urbanístic que no afecti alguna de les facultats pròpies de l'Estat i, per tant, que no sigui necessari l'informe previ i vinculant esmentat.

D'altra banda, pel que fa l'article 117, en què es definia el procediment a través del qual s'havia de formalitzar l'informe de l'Estat, el TC afirma que aquest no subordina “la aprobación de los correspondientes instrumentos de ordenación (o de su revisión o modificación) siempre y en todo caso a la concurrencia de ambas voluntades, sino sólo en aquellos supuestos en los que el informe desfavorable de la Administración estatal verse sobre materias de su competencia, es decir, sobre un ámbito limitado”, en els termes que s'han exposat en relació amb l'article 112.a. Només en aquests darrers supòsits serà indispensable obrir el període de consultes per arribar a un acord. En cas contrari, no és jurídicament indispensable buscar l'acord. Tot i això, tal com s'ha comentat, és difícil trobar un sol pla territorial o urbanístic que ordeni el litoral i no afecti les competències estatals.

En tot cas, el que sembla clar és que el TC valida l'informe com a vinculant en la majoria dels supòsits i dota l'Estat d'instruments de fiscalització de l'activitat de planificació territorial i urbanística de les CA i dels ens locals.

En darrer terme, el TC també es va pronunciar sobre l'habilitació estatal per dictar normes que afectessin la utilització del territori que comprenia el domini públic i aquell que es trobava sotmès a les servituds de la LC. Sobre aquesta darrera afectació de les competències de les CA, la Sentència del TC va ser salomònica i va declarar constitucional l'article 22 i, en canvi, inconstitucional l'article 34.

En relació amb l'article 22, que estableix la possibilitat que l'Estat dicti normes de protecció per a determinats trams de costa, amb una audiència prèvia a les administracions

¹⁵¹ Pel que fa la relació entre l'urbanisme i els ports de competència estatal es pot veure l'article de Angel Manuel ALMENDROS MANZANO titulat “La consideración urbanística de los puertos estatales en la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante” a *Revista de Administración Pública*, núm. 130, Madrid, gener-abril 1993 (pàg. 467-491)

autonòmiques o locals afectades, el TC afirmava que “del tenor literal del precepto, [...] se desprende que tales normas no podrán ser aprobadas si se opone una cualquiera de las Administraciones interesadas. Esta necesidad de la concurrencia de todos los poderes públicos con competencias propias sobre el territorio, que explícitamente reconoce el Reglamento (art. 42.3), reduce al mínimo posible la función del Estado en la protección del demanio y, en consecuencia, no excluye la competencia autonómica, que se mantiene plena en cuanto que puede o no asentir a las normas propuestas que, sin su asentimiento, no llegarán a nacer”.

En relació amb la facultat d'aprovació per part de l'Estat de normes generals i específiques per a trams de costa previstos a l'article 34 de la LC, el TC curiosament va canviar el criteri i les va declarar inconstitucionals amb l'argument que “no se trata, pues, ni de simples instrucciones de servicio, ni de normas que, dictadas en virtud de competencias específicas del Estado aisladamente consideradas o en conexión con las funciones que a éste impone inexcusablemente el art. 132.2, vienen a condicionar la competencia asumida por las comunidades autónomas para la ordenación de su propio territorio, sino de normas que proceden directamente a ordenarlo y que, en consecuencia, invaden las competencias autonómicas”.

Continuava afirmant que “la denegación de una solicitud cursada de acuerdo con las previsiones establecidas por la Administración competente para la ordenación del territorio y del litoral sólo podrá fundarse en el daño que su otorgamiento implicaría para la preservación del dominio público o para su utilización, no por contravenir normas emanadas de una administración que carece de competencias propias en esta materia”. El TC admet en aquest punt, contràriament al que havia mantingut durant la resta de la Sentència —tal com recull MEILÁN GIL—,¹⁵² que la competència exclusiva en matèria d'ordenació del territori és de les CA, competència que s'ha d'exercir d'acord amb el títol que l'Estat té sobre el domini públic maritimoterrestre. S'ha de distingir, doncs, entre el fet que les normes que dicti la CA hagin de tenir en compte aquesta competència estatal i el fet que, d'altra banda, l'Estat, d'acord amb la seva titularitat del domini públic, dicti unes normes que en realitat són normes

¹⁵² MEILÁN GIL, José Luis, “La Ley de costas y las competencias de las comunidades autónomas”, op. cit. (pàg. 37-50).

d'ordenació urbanística. Aquest darrer és el cas de l'article 34 de la LC, i al meu entendre també el de l'article 22 de la mateixa llei.

Aquesta darrera línia argumental del TC, respectuosa amb les competències autonòmiques, és justament la que no segueix la LC del 1988. Aquesta, tal com reconeix TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ,¹⁵³ constitueix un ordenament urbanístic complet dels espais costaners, amb una incidència més que evident, segons BORRAJO INIESTA,¹⁵⁴ sobre la legislació urbanística vigent. Aquesta incidència o imposició comporta, tal com afirma BELÉN NOGUERA,¹⁵⁵ que les competències de Catalunya en ordenació del territori, ordenació del litoral i urbanisme, entre d'altres,¹⁵⁶ siguin inútils, ja que el marc de referència esdevé la mateixa LC.¹⁵⁷

4.2 La Sentència del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 d'abril: un punt d'inflexió en la distribució competencial entre Estat i comunitats autònomes en matèria d'ordenació territorial i urbanisme

Com s'ha vist, la distribució competencial en ordenació del litoral, territorial i urbanística en matèria de costes no es fonamenta únicament en la titularitat estatal del domini públic maritimoterrestre, sinó també, segons el TC, en dos grans títols competencials: el 149.1.1 i el 149.1.23. Aquests títols són interpretats restrictivament per als interessos de les CA a l'efecte de condicionar les competències autonòmiques en ordenació del territori, litoral i urbanisme.

¹⁵³ FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Manual de derecho urbanístico*, Publicaciones Abella, Editorial El Consultor de Ayuntamientos, Madrid, 2011 (pàgines 46-55).

¹⁵⁴ BORRAJO INIESTA, Ignacio, "La incidencia de la Ley de costas en el derecho urbanístico", op. cit. (pàg. 131-153).

¹⁵⁵ NOGUERA DE LA MUELA, Belén, "Las competencias estatales y autonómicas en la Ley de costas de 1988", op. cit. (pàg. 105-182).

¹⁵⁶ Existeixen altres competències autonòmiques afectades per les disposicions de la LC, com per exemple la legislació en matèria de patrimoni històric. Sobre aquesta darrera es pot veure l'article FERNÁNDEZ VALVERDE, Rafael, "Incidencia de la legislación de patrimonio en la legislación de costas", *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 9, Aranzadi, Navarra, 2004 (pàg. 133-147).

¹⁵⁷ Sobre la relació sorgida a partir de la LC entre les competències estatals i autonòmiques en la zona litoral, es pot consultar l'article de GRAU ÀVILA, Sebastià, "Ordenació estatal i planejament urbanístic a la zona del litoral", *Autonomies, Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 14, juliol del 1992 (pàg. 87-96). També es pot veure l'article PERALES MADUEÑO, Francisco, "La ordenación del territorio y del urbanismo desde la nueva Ley de costas", dins *Jornada sobre la Ley de Costas*, Herri Ardulararitzaren Euskal Erakundea (IVAP), Bilbao, 1990 (pàg. 49-60), i també l'article MENÉNDEZ REXACH, Ángel, "Normativa sobre costas y planeamiento urbanístico", dins *Jornadas sobre la Ley de Costas y su Reglamento*, Herri Ardulararitzaren Euskal Erakundea (IVAP), Pamplona, 1993 (pàg. 177-196).

En l'evolució jurisprudencial del TC, sobre la distribució competencial en matèria d'urbanisme i ordenació del territori, s'ha de destacar la Sentència 61/1997,¹⁵⁸ de 20 d'abril, que marca un punt d'inflexió pel que fa a la distribució d'aquestes competències en l'estat autonòmic.

Abans, però, d'arribar l'esmentada Sentència 61/1997, ja s'intuïen els vents de canvi en altres sentències constitucionals. Així, per exemple, en la Sentència 194/1994,¹⁵⁹ de 28 de juny, en què es resolia sobre un recurs del govern basc, que havia impugnat diverses normes estatals sobre la representació sindical, el TC es va pronunciar sobre l'article 149.1.1 en aquests termes: "La función que al Estado encomienda el art. 149.1.1 CE ha de desarrollarse sin desconocer el régimen competencial diseñado en el resto del precepto y en los Estatutos de Autonomía, y sin que el Estado pueda asumir funciones que, más que garantizar condiciones básicas de igualdad de derechos, ampararían la infracción del orden constitucional de competencias". Resumint: no es podia buidar de contingut les competències de les CA reconegudes pels seus respectius estatuts amb el pretext de l'article 149.1.1 CE, criteri ben diferent del que fins llavors havia estat mantenint el Constitucional utilitzant l'article 149.1.1 CE, en paraules de GARCÍA-TREVIJANO,¹⁶⁰ com una espècie de "comodí" que s'utilitzava com a últim recurs, o fins i tot com un mer pretext per buscar un únic objectiu: que l'Estat sigui el que reguli una determinada matèria de manera uniforme per a tot el territori nacional.

Si fins a l'any 1994 es qüestionava la interpretació de l'article 149.1.1, l'any 1995 va arribar el torn a la interpretació de l'article 149.1.23 CE que feia el Constitucional en la Sentència 149/1991. Així, l'alt tribunal, en la Sentència 102/1995, de 26 de juny,¹⁶¹ que resolia sobre un recurs d'inconstitucionalitat presentat per diferents CA contra la Llei 4/1989, de 27 de març, de conservació dels espais naturals i de la flora i fauna silvestres, es pronunciava així sobre aquella interpretació: "En materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo «menor que en

¹⁵⁸ STS 61/1997, de 20 d'abril (RTC 1997\61).

¹⁵⁹ STC 194/1994, de 28 de juny (RTC 1994\194).

¹⁶⁰ GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, Ernesto, "El régimen jurídico de las costas españolas: la concurrencia de competencias sobre el litoral. Especial referencia al informe preceptivo y vinculante de la Administración del Estado", *Revista de Administración Pública*, núm. 144, setembre-desembre del 1994 (pàg. 97-128).

¹⁶¹ STC 102/1995, de 26 de juny (RTC1995\102).

otros ámbitos», no puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991 (fundamento jurídico 1, D, *in fine*) de la cual hemos de apartarnos en este punto”. Segons el TC, un excés de detall en les normes que despleguen la legislació bàsica estatal en matèria de medi ambient i que comportés la impossibilitat d’un desplegament normatiu per part de les CA competents en matèria de medi ambient suposaria buidar el contingut d’aquesta competència autonòmica. Quedava desmentit un altre dels pilars de la Sentència 149/1991, i així a poc a poc es desmuntava la construcció teòrica d’una sentència més pensada per justificar la norma que per resoldre el problema competencial de fons.

Una nova mostra d’aquesta nova doctrina constitucional va arribar l’any 1996 amb la Sentència 43/1996,¹⁶² de 14 de març, que resolva sobre un recurs d’inconstitucionalitat presentat pel Parlament Basc i el Parlament de Navarra contra la Llei estatal 9/1987, de 12 de juny, d’òrgans de representació del personal al servei de les administracions públiques. En aquesta sentència, en relació amb el contingut de l’article 149.1.1 CE, s’afirmava: “La función que al Estado encomienda el art. 149.1.1. CE ha de desarrollarse sin desconocer el régimen competencial diseñado en el resto del precepto y en los estatutos de autonomía y sin que el Estado pueda asumir funciones que, más que garantizar condiciones básicas de igualdad de derechos, ampararían la infracción del orden constitucional de competencias”. La interpretació que reiterava un altre cop la línia jurisprudencial de la Sentència 194/1994 afirmava que no es podia utilitzar l’article 149.1.1 per buidar de contingut les competències autonòmiques, com passava fins llavors.

La confirmació d’aquesta nova doctrina constitucional va arribar un any més tard, el 1997, amb la Sentència 61/1997, de 20 d’abril, que de la nit al dia no només es va carregar, en paraules de TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ,¹⁶³ en mil trossos l’ordenament urbanístic espanyol, sinó que també va suposar la reinterpretació del marc competencial en matèria d’urbanisme i ordenació del territori i la configuració d’un nou model d’urbanisme.¹⁶⁴

¹⁶² STC 43/1996, de 14 de març (RTC 1996\43).

¹⁶³ FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, “El desconcertante presente y el imprevisible y preocupante futuro del derecho urbanístico español”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 94, abril-juny, Madrid, 1997 (pàgines 189-201).

¹⁶⁴ Sobre la configuració d’aquest nou model es pot llegir GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “El derecho urbanístico español a la vista del siglo XXI”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 99, juliol-setembre del 1998 (pàg. 395-403); LÓPEZ-RAMÓN, Fernando, “Crisis y renovación del urbanismo español en la

La sentència començava afirmant en el FJ cinquè que “del juego de los arts. 148 y 149 CE resulta que las comunidades autónomas pueden asumir competencia exclusiva en las materias de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda» [...]. Más ha de señalarse que tal exclusividad competencial no autoriza a desconocer la que, con el mismo carácter, viene reservada al Estado por virtud del art. 149.1 CE, tal como ha precisado la STC 56/1986 (F. 3), referida al urbanismo, y la STC 149/1991 [F. 1, B)], relativa a ordenación del territorio. Procede, pues, afirmar que la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las comunidades autónomas sobre el mencionado sector material”. Tot seguit entrava a analitzar l'abast i el contingut de l'article 149.1.1 CE, article que, com s'ha esmentat amb anterioritat, s'havia utilitzat abusivament per justificar els excessos del legislador estatal.

Respecte al precepte 149.1.1 CE, que era un dels puntals de la Sentència 149/1991 per emparar la LC, el TC afirmava en el FJ setè d'aquella sentència que “el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias”. Segons el Tribunal, en el següent fonament jurídic de la sentència, les condicions bàsiques han de ser les “imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta”.

En el fonament jurídic novè el Constitucional torna sobre la mateixa idea, recordant la seva jurisprudència en les sentències 194/1994 i 43/1996 i afirmant que “la legislación estatal dictada al amparo del art. 149.1.1º CE en relación con aquellas manifestaciones del dominio sobre las que las comunidades autónomas sí ostentan competencias no puede utilizarse para regular la política autonómica sectorial correspondiente, puesto que tal resultado supondría vaciar de todo contenido la competencia autonómica”. I afegeix que, “a través de esas

última década del siglo XX”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 104, octubre-desembre del 1999 (pàg. 521-550); PAREJO ALFONSO, Luciano, “Urbanismo, política territorial y marco legal general”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 200, març del 2003 (pàg. 199-250); TEJEDOR BIELSA, Julio C., *Gobierno del territorio y estado autonómico*, Tirant lo Blanch, València, 2001 (pàg. 85-186), i també QUINTANA LÓPEZ, Tomás (dir.), *Derecho urbanístico. Estatal y autonómico*, Tirant lo Blanch, València, 2001.

condiciones básicas, por tanto, no se puede configurar el modelo de urbanismo que la comunidad autónoma y la Administración local, en el ejercicio de sus respectivas competencias, pretendan diseñar, ni definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos al servicio de esas estrategias territoriales, aunque, como se verá, puedan condicionar indirectamente ambos extremos”.

El TC va sentenciar de manera contundent: el legislador estatal no pot utilitzar el pretext de l'article 149.1.1 CE per, en paraules del mateix TC, configurar el model urbanístic de la CA i l'Administració local.

Per tant, l'any 1997 es marca un punt d'inflexió en la línia jurisprudencial del TC que admetia l'ús expansiu de l'article 149 per distorsionar el repartiment de competències entre l'Estat i les CA definit per la mateixa Constitució i els respectius estatuts d'autonomia. Pel que fa concretament a la competència autonòmica en matèria d'urbanisme i ordenació del territori —que, d'acord amb la jurisprudència del TC, porta associada l'ordenació del litoral—, el TC entén que és una competència exclusiva de les CA sobre la qual l'Estat no pot legislar ni de manera supletòria i que únicament pot estar condicionada per aquella legislació bàsica estatal sobre el dret de propietat del sòl i valoracions.

Ara bé, tot i la important STC 61/1997, la jurisprudència constitucional posterior ha continuat validant la intervenció estatal sobre les competències en ordenació del territori i urbanisme de les CA. En aquest sentit, només un any després, la STC núm. 40/1998, de 19 febrer,¹⁶⁵ que resolva sobre un recurs d'inconstitucionalitat plantejat per diverses CA contra la Llei 27/1992, de 24 de novembre, de ports de l'Estat i de la marina mercant, afirmava en el FJ vint-i-novè que, “si bien es cierto que, a partir de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, todas las comunidades autónomas han asumido la competencia exclusiva sobre ordenación del territorio y urbanismo (art. 148.1.3.^a CE, cuyo contenido ha sido recogido en todos los Estatutos de Autonomía), no lo es menos que, a partir de esas mismas normas, el Estado ha conservado potestades cuyo ejercicio tiene una clara incidencia sobre la ordenación del

¹⁶⁵ RTC 1998\40. Sobre l'esmentada sentència es pot llegir l'anàlisi de Xavier BERNADÍ GIL, “Los Nuevos poderes de las comunidades autónomas sobre los puertos de interés general” a *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 52, Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea (IVAP), Oñati, 1998 (pàg. 101-143); així com el de José Luis BLASCO DÍAZ, “Competencias urbanísticas municipales y obres estatales portuarias en la sentencia del tribunal constitucional 40/1998, de 19 de febrero”, a *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 52, Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea (IVAP), Oñati, 1998 (pàg. 351-362); i també a María ZAMBONINO PULITO, *La protección jurídico-administrativa del medio marino: tutela ambiental y transporte marítimo*, Tirant lo Blach, València, 2001 (pàg. 90-92).

territorio”. Acabava resolent, sobre els informes que les CA emetien —en l'àmbit de les seves competències urbanístiques— sobre el pla estatal que regula els serveis de ports que “no puede pretenderse que sean vinculantes para la Administración estatal, pues ello sería tanto como supeditar el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado sobre puertos a la competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo de las entidades territoriales afectadas, lo que, por las razones ya reiteradas, no resulta constitucionalmente legítimo. Estamos, en definitiva, ante uno de los supuestos en los que la competencia exclusiva estatal permite condicionar legítimamente la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo (SSTC 149/1991 y 36/1994)”.

En el mateix sentit, la STC núm. 164/2001, d'11 de juliol,¹⁶⁶ que resolía sobre diversos recursos d'inconstitucionalitat contra la Llei 6/1998, de 13 d'abril, sobre règim del sòl i valoracions, afirmava en el fonament jurídic quart “que la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las comunidades autónomas sobre el mencionado sector material». En el mismo sentido añadimos, en el F. 6 b) de la misma STC 61/1997, que «la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística». Este resultado nada tiene de desviación competencial o injerencia ilegítima: es la consecuencia natural de la distribución completa de materias competenciales entre el Estado y las comunidades autónomas”.

Així doncs, tot i que és cert que la STC 61/1997 havia suposat un punt d'inflexió en la definició de límits a la intervenció estatal en les competències autonòmiques en ordenació del territori i urbanisme, aquests s'han matisat en sentències posteriors, que han validat la intervenció de l'Administració estatal en aquells supòsits en què la competència exclusiva de l'Estat —com les costes— permet condicionar legítimament les competències autonòmiques.

¹⁶⁶ RTC 2001\164.

4.3 La recent jurisprudència constitucional en relació amb lleis autonòmiques d'ordenació del litoral

En els epígrafs anteriors s'ha estudiat la jurisprudència fruit de recursos d'inconstitucionalitat presentats per CA contra lleis estatals que presumptament envaïen competències autonòmiques en ordenació del litoral, ordenació del territori i urbanisme. A continuació analitzarem la darrera jurisprudència constitucional sortida del supòsit invers: lleis autonòmiques que ordenen el litoral i poden vulnerar les competències estatals en matèria de costes.

Com s'estudiarà més endavant en aquesta obra, el desplegament competencial en ordenació del litoral a través de lleis i plans autonòmics és relativament recent a l'Estat espanyol. Així, tot i que les competències eren presents en l'articulat dels estatuts de primera generació, el cert és que les limitacions de la LC segurament n'havien condicionat el desplegament. Sigui com sigui, al llarg de la darrera dècada les diferents CA amb litoral han anat desplegant polítiques pròpies en ordenació del litoral, i algunes de les que han acabat impugnades davant del Tribunal Constitucional¹⁶⁷ ja tenen sentència.

Una de les lleis impugnades davant del Tribunal Constitucional sobre la qual ha recaigut sentència és la Llei 6/1999, de 3 d'abril, que aprovava les Directrius d'ordenació territorial de les Illes Balears, l'instrument superior d'ordenació territorial de les Illes. Les Directrius intervenien no només en l'establiment de limitacions a la urbanització dels espais propers a la costa, sinó que també condicionaven competències estatals en connexió amb l'ordenació del territori i el litoral, com l'exigència d'informes vinculants per a qualsevol pla estatal amb incidència sobre el territori de les Illes o fins i tot la definició dels espais que havien de formar part de la ribera del mar.

En aquest sentit, la STC núm. 46/2007,¹⁶⁸ d'1 març —que analitzava la constitucionalitat de la Llei balear 6/1999— començava reconeixent en el FJ setè la competència estatal per

¹⁶⁷ A part de les Directrius d'ordenació territorial de les Illes Balears i la Llei gallega d'ordenació urbanística i protecció del medi rural, pel que fa a la seva possible vulneració de les competències estatals en matèria de costes, que han estat objecte de la jurisprudència constitucional que s'analitza en aquest epígraf, resta pendent —com a mínim— un recurs d'inconstitucionalitat contra el Pla d'ordenació del litoral a Cantàbria.

¹⁶⁸ RTC 2007\46, que resolva el recurs contra la Llei 6/1999, de 3 d'abril, que aprovava les Directrius d'ordenació territorial de les Illes Balears.

condicionar les competències autonòmiques afirmant que “resulta constitucionalmente admisible que el Estado, desde sus competencias sectoriales con incidencia territorial, entre las que sin duda se encuentra la relativa a los aeropuertos de interés general, pueda condicionar el ejercicio de la competencia autonómica de ordenación del territorio y del litoral siempre que la competencia se ejerza de manera legítima sin limitar más de lo necesario la competencia autonómica”.

La mateixa sentència, però, nega la possibilitat inversa —que les competències autonòmiques puguin condicionar les estatals— en relació amb la possibilitat que l'Administració autonòmica pugui emetre informes vinculats sobre els plans de l'Estat que puguin afectar les seves competències. Així, en el fonament desè es conclou que “la norma autonómica que ahora examinamos excede del marco competencial, así como del ámbito de colaboración y cooperación interadministrativa anteriormente descrito, pues el informe de la comunidad autónoma se configura no sólo como preceptivo sino, además, como vinculante para el Estado, lo que supone en última instancia la imposición unilateral del criterio autonómico en un ámbito de decisión materialmente compartido por proyectarse sobre un mismo espacio físico. Por ello, no resulta admisible, desde la perspectiva de la distribución constitucional de competencias, una regulación como la prevista en el precepto balear, puesto que la misma desconoce el carácter prevalente de las competencias estatales en los términos establecidos por este Tribunal (por todas, STC 40/1998, de 19 de febrero [RTC 1998, 40] , FF 30 y 40), las cuales, con las salvedades que ya se han expuesto, no pueden quedar subordinadas al parecer autonómico en cuyo territorio inciden”.

La STC 46/2007 també serveix per recordar que les competències autonòmiques en ordenació del litoral no poden reduir les facultats de l'Estat sobre el domini públic. En aquest sentit, i sobre la possibilitat que la Llei autonòmica regulés —per a l'illa de Formentera— els béns que podien formar part de la ribera del mar, el TC conclou que “la competencia que ostenta la comunidad autónoma de Illes Balears en materia de ordenación del territorio, incluido el litoral, no le faculta para habilitar a los instrumentos de ordenación del territorio, como el plan territorial insular o los planes directores sectoriales, de rango reglamentario según dispone el art. 3.2 de la Ley 14/2000, de 21 de diciembre (LIB 2000, 353 y LIB 2002, 41) , y elaborados y aprobados, según los casos, por los respectivos consejos insulares o por el propio Gobierno autonómico, para que sean estos los que determinen, en la isla de Formentera, los elementos, las características y las circunstancias físicas que deban concurrir

para que un bien pueda ser incluido como uno de los que integran la ribera del mar, así como tampoco para establecer *ope legis* un criterio directamente aplicable a otros con la específica finalidad de evitar que puedan ser calificados como bienes de dominio público, excluyéndolos *a priori* de dicha calificación. En relación con ello, el ejercicio de la competencia autonómica sobre ordenación del litoral no puede a su vez reducir el contenido de las facultades que corresponden al Estado en cuanto titular del dominio público marítimo-terrestre, entre las que se encuentra la definición de los criterios para determinar los bienes integrantes de dicho dominio público y la delimitación concreta de tales bienes, con el alcance determinado en la STC 149/1991 [RTC 1991, 149], de 4 de julio, F. 2 A)”.

Una segona llei que també ha estat objecte de la jurisprudència constitucional és la Llei gallega d'ordenació urbanística i protecció del medi rural, pel que fa a la seva possible vulneració de les competències estatals en matèria de costes. Sobre l'esmentada norma han recaigut dues sentències: la STC 87/2012,¹⁶⁹ de 18 d'abril, i la STC 137/2012,¹⁷⁰ de 19 de juny, totes dues sobre la mateixa disposició —tot i que en versions diferents pel que fa al redactat—. L'article en qüestió, en ambdues redaccions, en essència amplia el règim transitori de la LC i el RLC, pensat per al sòl urbanitzable delimitat i l'urbà, al conjunt de nuclis rurals preexistents de caràcter tradicional previstos a la Llei gallega 11/1985, de 22 d'agost, d'adaptació de la Llei del sòl gallega.

En la primera de les sentències, la STC 87/2012, de 18 d'abril, el Tribunal, en el FJ cinquè, recorda que, “a la luz de la doctrina constitucional fijada en las SSTC 149/1991 y 198/1991, sólo al Estado corresponde establecer limitaciones y servidumbres sobre los terrenos colindantes al demanio marítimo-terrestre y, entre ellas, la servidumbre de protección”. No només això, sinó que el TC conclou taxativament que “las comunidades autónomas no pueden establecer disposición alguna al respecto, ni siquiera para reproducir con exactitud las previsiones estatales, operación que quedaría vedada por la doctrina sobre la *lex repetita* sistematizada por la STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9, y cuyo origen último está en la STC 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8, según la cual la reproducción de normas estatales en normas autonómicas es inconstitucional cuando la comunidad autónoma carece de la correspondiente competencia, salvo que —lo que no es el caso— la reiteración de la norma

¹⁶⁹ RTC 2012\87.

¹⁷⁰ RTC 2012\137.

estatal sea imprescindible para el entendimiento del precepto (STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8)”.

En idèntic sentit conclou també la Sentència STC 137/2012, de 19 de juny: “Al igual que en el supuesto enjuiciado en la citada STC 87/2012, el objeto de la norma, en sus dos primeros apartados [...] vulnera las competencias estatales relativas al establecimiento de la servidumbre de protección y que, en lo que aquí importa, implican la determinación en exclusiva de los supuestos en los que, como excepción a la regla general de 100 metros, establecida por el art. 23.1 de la Ley de costas, la anchura de la servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre será de 20 metros con el régimen específico que deriva del apartado tercero de la disposición transitoria tercera de la Ley de costas y su normativa de desarrollo”.

Així doncs, la jurisprudència més recent del Tribunal Constitucional, en relació amb la competència en ordenació del litoral i la seva relació amb les competències estatals en matèria de costes, admet la competència de l'Estat per condicionar les competències autonòmiques —sempre que es faci de manera proporcional—, però no en canvi el mecanisme invers, ja que les CA no poden condicionar les competències estatals —tot i que mantinguin vincle amb l'urbanisme o l'ordenació del territori—. La mateixa jurisprudència limita així mateix —i de manera taxativa— la possibilitat que les comunitats autònomes puguin identificar espais que conformin la riba del mar —com intentava la CA de les Illes en relació amb Formentera—, així com intervenir en la definició dels espais que entren dins l'aplicació del règim transitori de la mateixa LC.

El paper de les CA en l'ordenació de l'espai litoral més pròxim al mar, més enllà de les competències que aquestes assumeixin en la gestió del domini públic a través dels nous estatuts, queda limitat a l'establiment d'una regulació complementària de protecció,¹⁷¹ que en qualsevol dels casos haurà de respectar el contingut mínim de la LC i no la podrà contradir. Així ho preveu de manera explícita l'article 21.3 de la LC, en afirmar que les disposicions de la Llei pel que fa al règim de servituds tenen caràcter de regulació mínima i complementària

¹⁷¹ Sobre l'esmentada regulació complementària, que estudiarem de manera més detallada en un altre dels capítols d'aquesta obra, es pot veure l'article CARLÓN RUIZ, Matilde, “La ordenación del litoral y su entrecruzamiento con la legislación de costas. Una visión panorámica (parte segunda)”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, Aranzadi, núm. 22, Navarra, 2010 (pàg. 15-49).

de les que dictin les CA. En el mateix sentit està redactada la disposició addicional sisena de la LC, que afirma també que les previsions de la LC pel que fa a les limitacions de l'ús del sòl s'aplicaran sens perjudici de les competències de les CA i dels ajuntaments.

Com veurem més endavant en aquest treball, doncs, les CA articularan les seves normes i plans de protecció del litoral sobre la base del respecte a les disposicions estatals i incrementant, en la majoria dels supòsits, les normes de protecció mínimes fixades per la LC.

5. LA COMPETÈNCIA EN MATÈRIA D'ORDENACIÓ DEL LITORAL A PARTIR DE L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA DEL 2006

Dos eren els eixos que amb anterioritat al nou Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) configuraven les competències autonòmiques en ordenació del litoral: la competència exclusiva que els estatuts de les CA costaneres tenen sobre aquest espai i la interpretació restrictiva que la LC —i el TC— feia de les competències que les autonomies podien desplegar en l'àmbit de la costa —assimilant la competència en ordenació del litoral a la d'ordenació del territori, i negant la possibilitat que les CA intervinguessin en la planificació i/o gestió del domini públic maritimoterrestre.

La necessitat de redefinir el model d'ordenació del litoral per superar l'esquema de la LC del 1988 comportava reformar algun dels eixos que configuraven aquest marc competencial: o la LC o els estatuts d'autonomia, o ambdós.

És en aquest context que el marc de la reforma de l'Estatut català del 1979 es va aprofitar per reinterpretar i precisar la competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya en matèria d'ordenació del litoral¹⁷². Aquesta reinterpretació, com s'apuntarà, la van fer també amb més o menys intensitat altres CA amb litoral que van reformar els seus estatuts.

De fet, com apunta JOAQUÍN TORNOS,¹⁷³ aquest va ser justament un dels principals objectius de la reforma estatutària: “Tractar de fixar amb més precisió l'abast funcional i material de les competències pròpies de la Generalitat per garantir el contingut real de la seva autonomia”. L'experiència anterior amb l'Estatut del 1979, com s'ha demostrat amb la competència en relació amb l'ordenació del litoral, no va ser gaire positiva, i la reforma volia

¹⁷² En aquest sentit l'*Informe sobre la reforma de l'Estatut* —Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, juliol del 2003— apuntava en matèria de domini públic el següent: “En aquesta línia, l'Estatut podria adoptar dues solucions que incrementarien les facultats de la Generalitat en aquest àmbit: assumir el domini útil dels béns del domini natural que cauen sota la competència de la Generalitat (com ara els ports autonòmics), en un règim proper a la cotitularitat que faria innecessària l'”adscripció” d'aquests béns a l'Administració catalana; i atribuir a la Generalitat les facultats relatives a la protecció i gestió del domini públic estatal de caràcter natural que la Constitució no hagi reservat a l'Estat (en especial, les relacionades amb el domini públic maritimoterrestre), sens perjudici de la competència estatal per dictar la legislació aplicable i per exercir, si escau, l'alta inspecció sobre aquests béns.”

¹⁷³ TORNOS MAS, Joaquín, “Tipologia de les competències. El seu abast funcional: els articles 110 a 112”, *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006*, coordinada per MERCÈ BARCELÓ, JOAN VINTRÓ i XAVIER BERNADÍ, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2010 (pàg. 288-294).

fixar amb precisió l'abast dels diferents títols competencials —evitant així els excessos competencials de l'Estat i les interpretacions del Tribunal Constitucional.

5.1 L'ordenació del litoral en l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006

El nou Estatut d'autonomia de Catalunya es va publicar el 20 de juliol de 2006¹⁷⁴ a través de la Llei orgànica 6/2006, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

El text que va sorgir d'un llarg procés de redacció i tramitació incorporava novetats substancials en relació amb les competències que podien ser assumides per la Generalitat en matèria de litoral. Així, es passava del breu article 9.9 de l'Estatut d'autonomia del 1979 —en què s'afirmava que la Generalitat de Catalunya tenia competències exclusives en ordenació del litoral— a un redactat més complex i exhaustiu de l'article 149 —punts 3 i 4—, dedicat a les competències de la Generalitat en matèria d'ordenació del litoral i obres d'interès general situades al litoral català:

- “3. Correspon a la Generalitat, en matèria d'ordenació del litoral, respectant el règim general del domini públic, la competència exclusiva, que inclou en tot cas:
 - a) L'establiment i la regulació dels plans territorials d'ordenació i ús del litoral i de les platges, i també la regulació del procediment de tramitació i aprovació d'aquests instruments i plans.
 - b) La gestió dels títols d'ocupació i ús del domini públic maritimoterrestre, especialment l'atorgament d'autoritzacions i concessions i, en tot cas, les concessions d'obres fixes a la mar, respectant les excepcions que es puguin establir per motius mediambientals en les aigües costaneres interiors i de transició.
 - c) La regulació i la gestió del règim econòmic financer del domini públic maritimoterrestre, en els termes que estableix la legislació general.
 - d) L'execució d'obres i actuacions al litoral català que no siguin d'interès general.
4. Corresponen a la Generalitat l'execució i la gestió de les obres d'interès general situades al litoral català, d'acord amb el que estableix l'article 148.”

No només això, sinó que en un nou capítol de l'Estatut dedicat als “Principis rectors” s'incorporava també un article —el 46.4— dedicat al medi ambient, desenvolupament sostenible i equilibri territorial, en què es disposa que els “poders públics han de vetllar per la cohesió econòmica i territorial aplicant polítiques que assegurin un tractament especial de les zones de muntanya, la protecció del paisatge, la defensa del litoral [...]”. Amb l'aprovació de l'Estatut, l'ordenació del litoral deixa de ser un mer títol competencial per convertir-se en un

¹⁷⁴ *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) núm. 4680, de 20 de juliol de 2006. Sobre la tramitació i aprovació de l'Estatut català de 2006 es pot veure l'obra de Joaquín TORNOS MAS *Los Estatutos de Autonomia de Catalunya*, op. cit. (pàg. 100-168).

espai que requereix una protecció mediambiental específica. Es tracta sens dubte d'un canvi substancial, ja que el nou Estatut incorpora la sensibilitat social vers la costa i la seva necessària protecció, i això haurà de guiar l'actuació dels poders públics en els termes que el mateix article 46 de l'EAC disposa:

“1. Els poders públics han de vetllar per la protecció del medi ambient per mitjà de l'adopció de polítiques públiques basades en el desenvolupament sostenible i la solidaritat col·lectiva i intergeneracional.

2. Les polítiques mediambientals s'han de dirigir especialment a la reducció de les diferents formes de contaminació, la fixació d'estàndards i de nivells mínims de protecció, l'articulació de mesures correctives de l'impacte ambiental, la utilització racional dels recursos naturals, la prevenció i el control de l'erosió i de les activitats que alteren el règim atmosfèric i climàtic, i el respecte als principis de preservació del medi, conservació dels recursos naturals, responsabilitat, fiscalitat ecològica i reciclatge i reutilització dels béns i els productes.

3. Els poders públics han de fer efectives les condicions per a la preservació de la natura i la biodiversitat, han de promoure la integració d'objectius ambientals a les polítiques sectorials i han d'establir les condicions que permetin a totes les persones el gaudi del patrimoni natural i paisatgístic.

4. Els poders públics han de vetllar per la cohesió econòmica i territorial aplicant polítiques que assegurin un tractament especial de les zones de muntanya, la protecció del paisatge, la defensa del litoral, el foment de les activitats agràries, ramaderes i silvícoles i una distribució equilibrada al territori dels diferents sectors productius, els serveis d'interès general i les xarxes de comunicació.

5. Els poders públics han de facilitar als ciutadans la informació mediambiental i han de fomentar l'educació en els valors de la preservació i de la millora del medi ambient com a patrimoni comú.”

Analitzem a continuació quines són les conseqüències de l'establiment del principi rector de defensa del litoral i de l'ampliació del marc competencial en ordenació del litoral.

5.1.1 La defensa del litoral com a principi rector de l'Estatut

De manera anàloga al que es regula al capítol III del títol I de la Constitució espanyola, el nou Estatut incorpora un capítol V, en el títol I de l'Estatut, on es regulen els principis rectors que han d'orientar les polítiques públiques i que complementaran els constitucionals.

En aquest sentit, l'article 39 de l'EAC disposa que, en l'exercici de les seves competències, els poders públics de Catalunya han de promoure i adoptar les mesures necessàries per garantir-ne l'eficàcia plena, i que aquests principis informen la legislació positiva, la pràctica judicial i l'actuació dels poders públics, amb un límit, idèntic al que determina l'article 53.3 de la CE, que estableix que els principis només són exigibles davant la jurisdicció, d'acord amb el que determinen les lleis i les altres disposicions que els despleguen. És a dir, no es tracta d'autèntics drets amb efectes jurídics sobre els ciutadans, sinó només d'orientacions de

les polítiques públiques que per desplegar els seus efectes requereixen normes que els despleguin i concretin.

Ara bé, tot i que els principis no reconeixen per si mateixos un dret als ciutadans, això no vol dir —com recorda el professor JOAN RIDAO—¹⁷⁵ “que no produeixen efectes jurídics, ja que del seu reconeixement estatutari se’n pot deduir una obligació de comportament dels poders públics (normatiu, executiu i judicial) en coherència amb els mandats i les directrius que es dedueixen del seu reconeixement estatutari”. El mateix autor reconeix la importància de la incorporació d’aquests principis rectors a l’Estatut, ja que introdueixen unes línies d’actuació que condicionen l’exercici de les competències de la Generalitat i dels ens locals i n’orienten les polítiques públiques.¹⁷⁶

Entre aquests principis rectors, tal com hem apuntat anteriorment, destaca pel que fa al litoral l’article 46 del text estatutari, dedicat al medi ambient, al desenvolupament sostenible i a l’equilibri territorial¹⁷⁷, en què es fa una referència explícita al litoral, pel que fa a la necessitat d’una regulació específica. La globalitat de l’article, però, és d’aplicació al conjunt les polítiques públiques a la costa.

El precepte esmentat introdueix el concepte de *desenvolupament sostenible*, ja present des del 2002 en la nostra legislació urbanística, i estableix la condició que els poders públics han de vetllar per la protecció del medi ambient —tal com també disposa l’article 45 de la Constitució espanyola— per mitjà de l’adopció de polítiques públiques basades en aquest i en la solidaritat col·lectiva i intergeneracional. Seguint aquest esquema, podríem definir el *desenvolupament sostenible del litoral*, parafrasejant la definició de la Llei d’urbanisme, com la utilització racional del litoral i el medi ambient, que comporta conjuminar les necessitats

¹⁷⁵ RIDAO I MARTÍN, Joan, *Curs de dret públic de Catalunya*, Columna, Escola d’Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2012 (pàg. 173-176).

¹⁷⁶ El mateix RIDAO, que va intervenir directament en la tramitació i elaboració del text estatutari, reconeix que en la introducció dels principis rectors “el legislador estatuvent va cercar un punt d’equilibri entre, una banda, la formulació d’unes aspiracions o valors que es consideraven comuns a la societat catalana i a les forces polítiques que la representen i, en conseqüència, es volia sostreure del joc habitual de les majories i minories parlamentàries i, d’altra banda, la preservació d’un espai suficient per tal que les majories conjunturals poguessin portar a terme les seves pròpies polítiques referendades en cada moment electoral. En qualsevol cas, es va tenir present que els principis rectors fossin efectivament àmbit àmpliament compartit i es formulessin de manera que hi cabessin diverses concrecions o alternatives polítiques” (pàg. 173-176).

¹⁷⁷ L’augment de la sensibilitat social respecte el territori va portar al legislador a incorporar aquest principi rector al text estatutari. Com demostra l’obra dirigida per Oriol NEL·LO *Aquí, no! Els conflictes territorial a Catalunya*, —Editorial Empúries, Barcelona, 2003— al llarg de les darreres dècades la sensibilitat social ha augmentat no només en relació al litoral, sinó també en relació a la protecció del conjunt del territori.

de creixement amb la preservació dels recursos naturals i dels valors paisatgístics, a fi de garantir la qualitat de vida de les generacions presents i futures.

El mateix article 46 EAC estableix, en el punt segon, les prioritats de les polítiques mediambientals: reducció de les diferents formes de contaminació, fixació d'estàndards i de nivells mínims de protecció, articulació de mesures correctives de l'impacte ambiental, utilització racional dels recursos naturals, prevenció i control de l'erosió i de les activitats que alteren el règim atmosfèric i climàtic, i respecte als principis de preservació del medi, conservació dels recursos naturals, responsabilitat, fiscalitat ecològica i reciclatge i reutilització dels béns i els productes. Com es pot apreciar de la lectura de l'article, molts d'aquestes polítiques són d'aplicació directa a les polítiques públiques de protecció del litoral, i de fet tenen traducció en polítiques vigents o en normativa aplicable a la costa. Així, per exemple, els PDUSC fixen, en relació amb el sòl costaner, els estàndards i els nivells mínims de protecció i al mateix temps persegueixen la conservació d'un recurs natural escàs com és el litoral.

Així mateix, el punt tercer del mateix article 46 disposa també que els poders públics han de fer efectives les condicions per a la preservació de la natura i la biodiversitat, han de promoure la integració d'objectius ambientals a les polítiques sectorials i han d'establir les condicions que permetin a totes les persones el gaudi del patrimoni natural i paisatgístic. Es tracta de tres accions diferenciades, la primera de les quals vol garantir l'efectivitat de les polítiques de preservació de la natura i la biodiversitat; la segona persegueix incorporar els objectius ambientals a les polítiques sectorials —en la línia de la Directiva 2001/42/CE, relativa a l'avaluació dels efectes de determinats plans i programes en el medi ambient—, i la tercera pretén garantir a tothom el gaudi del patrimoni natural i paisatgístic. Novament les connexions amb les polítiques de protecció del litoral tornen a ser clares, ja que un dels principals reptes a l'hora de protegir la costa és garantir-ne l'efectivitat, i així mateix, per posar un altre exemple, la garantia del gaudi del patrimoni natural i paisatgístic era ja una de les preocupacions de la LC —que per fer-la efectiva no només va fer èmfasi en l'ús públic de les platges, sinó també en el seu lliure accés a través de les servitud d'accés al mar.

Ara bé, no és fins al punt quart del mateix precepte on trobem la referència directa al litoral, en establir que els poders públics han de vetllar per la cohesió econòmica i territorial aplicant polítiques que assegurin un tractament especial de les zones de muntanya, la protecció del

paisatge, la defensa del litoral, el foment de les activitats agràries, ramaderes i silvícoles i una distribució equilibrada al territori dels diferents sectors productius, els serveis d'interès general i les xarxes de comunicació. Sens dubte és tota una declaració d'intencions el fet que, entre els principis rectors de les polítiques públiques a Catalunya, hi figuri la necessitat explícita de “defensar el litoral”, s'entén que de la seva erosió o dels potencials riscos derivats d'un desenvolupament urbanístic que des de fa anys tothom qualifica d'excessiu. De la lectura del precepte se'n podria deduir la necessitat d'articular normes o plans específics per al litoral català que donin resposta a aquesta necessitat de defensar-lo —en la línia dels PDUSC—, però fins i tot anant més enllà, si agafem com a referència la definició de litoral com aquell que rep la influència del mar i que es pot projectar diversos quilòmetres terra endins.

Finalment, el precepte es clou, en el punt cinquè, amb una crida als poders públics a facilitar als ciutadans la informació mediambiental i a fomentar l'educació en els valors de la preservació i de la millora del medi ambient com a patrimoni comú.

Tot i que d'ençà de l'aprovació de l'Estatut i el seu corresponent desplegament competencial és difícil extreure conclusions directes de l'aplicació d'aquest principi rector, en relació amb les polítiques públiques a l'espai litoral, el cert és que les competències en matèria d'ordenació i gestió del litoral van ser de les primeres a ser transferides a la Generalitat, només un any després de l'entrada en vigor del nou Estatut. D'altra banda, però, el desplegament d'aquestes transferències —fins a dia d'avui— s'ha limitat a l'aprovació d'una disposició addicional sisena a la recent reforma de la Llei d'urbanisme —que analitzarem més endavant— i a la previsió del seu desplegament reglamentari —que de moment no té concreció—. En conclusió, per analitzar els efectes reals del principi rector esmentat, haurem d'esperar encara un temps prudencial i estudiar amb detall quines són les prioritats dels poders públics en relació amb la protecció de la nostra costa.

5.1.2 L'ordenació del litoral: un títol competencial precís amb facultats sobre el domini públic maritimoterrestre

Com s'ha apuntat, la competència en matèria d'ordenació del litoral, que en l'article 9.9 de l'Estatut del 1979 es limitava a una única frase en què s'afirmava que la Generalitat de Catalunya tenia competència exclusiva en ordenació del territori i del litoral, urbanisme i habitatge, passa a un detallat article 149.3 EAC en què, com apunta JOAN RIDAO, “passen a la

competència exclusiva de la Generalitat diversos aspectes sobre els quals la titularitat estatal del domini públic maritimoterrestre havia comportat la seva inclusió dins la competència estatal, impedit l'exercici de competències autonòmiques". De fet, com s'ha apuntat en aquest treball, l'aprovació de la LC per part de l'Estat va comportar no només que el domini públic quedés exclòs —de manera incongruent, des del meu punt de vista— de les competències autonòmiques d'ordenació del litoral, sinó que l'Estat entrés a regular una franja de territori que superava amb escreix el domini públic i podia arribar fins als 500 metres projectats terra endins.

L'extensió de l'article, com han exposat experts i institucions¹⁷⁸ al llarg de la tramitació,¹⁷⁹ respon a la necessitat de blindar¹⁸⁰ les competències de la Generalitat, definint-les de manera precisa, sense que aquestes puguin ser interpretades posteriorment pel legislador estatal o pel mateix TC. S'ha de dir, però, que una part d'aquest exercici de blindatge —com analitzarem

¹⁷⁸ Sobre el llarg procés estatutari es pot veure l'excel·lent feina realitzada per l'Institut d'Estudis Autonòmics i materialitzada en els documents següents: *Informe sobre la reforma de l'Estatut*, op. cit.; *Propostes de l'Institut d'Estudis Autonòmics a la ponència parlamentària sobre la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya*, Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, juliol del 2004 - juny del 2005; *Autogovern i reforma de l'Estatut d'autonomia. Comentarís a la proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya*, de MERCÈ BARCELÓ, Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, gener del 2006; *Millores introduïdes pel nou Estatut en les competències de la Generalitat*, Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, juliol del 2006, i *La función constitucional del Estatuto de autonomía de Catalunya*, de JOSEP M. CASTELLÀ ANDREU i també publicada per l'Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2004. Cal destacar també l'obra del director de l'Institut d'Estudis Autonòmics, el Dr. CARLES VIVER I PI-SUNYER, al voltant d'aquesta reforma: *La reforma de los estatutos de autonomía: con especial referencia al caso de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, i *El nou Estatut i la Constitució: reptes i dificultats* [enregistrament sonor], Ateneu Barcelonès, Barcelona 2005. Tota la bibliografia actualitzada sobre l'Estatut, fins a l'abril de 2011, es pot consultar a *Bibliografia Estatut 2006*, publicada pel Parlament de Catalunya i consultable en línia a http://www.parlament.cat/porteso/rec_doc/bibtem15_estatut_2006.pdf (darrera consulta: 30 d'agost de 2012).

¹⁷⁹ Sobre la tramitació de l'Estatut d'autonomia es poden consultar els documents següents, elaborats per la Ponència redactora de la proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya: *Proposta d'estructura i d'índex de matèries de la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya*, Barcelona, juliol del 2004; *Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Primera lectura*, Barcelona, maig del 2005; *Proposta de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Text elaborat per la Ponència. Vots particulars presentats pels grups parlamentaris*, Barcelona, juliol del 2005, i finalment, Proposta de proposició de llei orgànica per la qual s'estableix l'Estatut d'autonomia de Catalunya i es deroga la Llei orgànica 4/1979, de 18 de desembre, de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, publicada al *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 224, de 3 d'octubre de 2005. Cal destacar també l'"Informe de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern", publicat al *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 366, de 5 de desembre de 2002 i previ a la tramitació de l'Estatut, i el Dictamen del Consell Consultiu núm. 269 sobre la Proposició de llei orgànica per la qual s'estableix el nou Estatut d'autonomia, elaborat el setembre del 2005.

¹⁸⁰ Com recull JOAQUÍN TORNOS, el blindatge de les competències és el concepte amb què es coneix l'objectiu de la reforma estatutària que perseguia un major nivell d'autonomia a través de la determinació dels àmbits funcionals i materials de les competències. TORNOS MAS, Joaquín, "La sentencia del Tribunal Constitucional español 31/2010 sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña", *Istituzioni del Federalismo. Rivista di Studi Giuridici e Politici*, núm.1/2011, Emília-Romanya, 2011 (pàg. 13 a 46).

més endavant— va resultar inútil amb la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, que, sense anul·lar el contingut de molts dels preceptes, sí que els va reinterpretar des de l'òptica de la legislació estatal.

Pel que fa als continguts concrets, el nou redactat no defineix la competència sobre l'ordenació del litoral de manera tancada, sinó tot al contrari: elabora una llista oberta de competències, incloent-hi específicament aquelles que el legislador estatal s'havia apropiat a través de la LC i la seva interpretació constitucional.

També considero significatiu, en relació amb aquest article 149.3 EAC, que les competències de la Generalitat de Catalunya sobre ordenació del litoral només restin supeditades al règim general de domini públic, és a dir, als principis generals de l'article 132 de la CE,¹⁸¹ on es defineixen els béns de domini públic com a inembargables, imprescriptibles i inalienables. En aquest sentit, i com apunta JOAN RIDAO, “la invocació al règim general del domini públic que fa el precepte no es pot considerar equivalent al règim general del domini públic marítimoterrestre ni, encara menys, a allò previst a la LC, que haurà de ser reinterpretat d'acord amb la nova distribució competencial”.

L'opció presa pel legislador estatutari català difereix de la reforma estatutària aprovada del País Valencià¹⁸², que supedita les competències executives de la Generalitat valenciana sobre la zona marítimoterrestre a “la legislación del Estado”, és a dir, al règim ordinari de la LC. També en difereix el nou Estatut de les Illes Balears, que distingeix entre la competència exclusiva en ordenació del litoral i la competència executiva en matèria de gestió del domini públic marítimoterrestre¹⁸³. Queda implícit, en l'opció balear, que el litoral i el domini públic marítimoterrestre no constitueixen un mateix territori, ja que és impossible tenir la

¹⁸¹ Sobre els principis generals del domini públic es pot veure FONT I LLOVET, Tomàs, “La ordenación constitucional del dominio público”, dins *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, op. cit. (pàg. 3918-3942); SAINZ MORENO, Fernando, “Dominio público estatal de las playas y zonas marítimo-terrestres (art. 132 de la Constitución española)”, *Revista de Administración Pública*, núm. 99, setembre-desembre del 1982 (pàg. 201-242), o bé GARCÍA PÉREZ, Marta, “La utilización del dominio público marítimo-terrestre”, dins *Estudio especial de la concesión*, Marcial Pons, Madrid, 1995.

¹⁸² Aprovat a través de la Llei orgànica 1/2006, de 10 d'abril, de reforma de la Llei orgànica 5/1982, d'1 de juliol, d'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana.

¹⁸³ Aprovat a través de la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, de reforma de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears

competència exclusiva sobre l'ordenació d'un territori i al mateix temps tenir-ne només les competències d'execució.

És per això que es considera encertada la redacció de l'Estatut català, així com la de l'Estatut andalús¹⁸⁴, que no tan sols no diferencien entre els dos conceptes —litoral i domini públic maritimoterrestre—, sinó que distingeixen, dins de l'ordenació del litoral, les competències explícites en matèria de gestió de la zona maritimoterrestre.

Entro ara a analitzar quin és el contingut d'aquestes noves competències exclusives descrites per l'article 149.3 de l'Estatut català.

5.1.2.1 L'establiment i la regulació dels plans territorials d'ordenació i ús del litoral i de les platges, i també la regulació del procediment de tramitació i aprovació d'aquests instruments i plans¹⁸⁵

Tal com hem apuntat anteriorment, la LC faculta l'Estat per aprovar normes de protecció de determinats trams de costa —article 22 de la LC—, en desplegament del règim de servituds. Això significa que l'Estat pot entrar a planificar i regular un espai exterior al domini públic i que *a priori* forma part de les competències en urbanisme, ordenació del territori i litoral de les respectives CA.

Doncs bé, el nou Estatut català —trencant amb el model de la LC— no només incorpora com a competència exclusiva l'establiment i la regulació dels plans, que qualifica de territorials, d'ordenació i ús del litoral, sinó que incorpora de manera explícita dins d'aquests plans les “platges”. El precepte, com que es tracta d'una competència exclusiva de la Generalitat, també inclou la regulació del procediment de tramitació i aprovació d'aquests instruments i plans.

A efectes pràctics, la nova previsió competencial té, des del meu punt de vista, diverses conseqüències pràctiques. La primera és la no aplicació, en l'àmbit territorial català, de les normes de protecció de determinats trams de costa de l'article 22 de la LC, que s'incorpora a

¹⁸⁴ Aprovada mitjançant la Llei orgànica 2/2007, de 19 de març, de reforma de l'Estatut d'autonomia per a Andalusia.

¹⁸⁵ Article 149.3 a) EAC

les competències de la Generalitat, que desenvoluparà els seus propis plans territorials d'ordenació i ús del litoral.

En espera de l'aprovació d'una regulació específica del procediment de tramitació i aprovació d'aquests instruments i plans, que també n'haurà de determinar el contingut, sembla clar que aquests plans i instruments hauran de respectar el règim de servituds del domini públic maritimoterrestre, tot i que podran ampliar les franges de protecció, en els termes que regulen els mateixos articles de la LC, que fixa servituds de protecció mínimes que poden ser ampliables justificadament en tots els casos.

Però ¿fóra possible que, en el marc d'una Llei catalana que desplegués aquestes competències, s'aprovés un nou règim de servituds del domini públic maritimoterrestre aplicable al territori català?

Inicialment, de l'estudi del precepte estatutari —no impugnat al TC— i de la lectura atenta del règim general del domini públic determinat per l'article 132 de la CE, semblaria possible aquesta interpretació, que de ben segur, però, portaria conflictivitat competencial amb l'Estat. La regulació d'un règim de servituds propi, que podria corregir algunes de les deficiències de la regulació actual, podria fins i tot incrementar el nivell de protecció del nostre litoral —en la línia del que els PDUSC han fet incorporant en el seu àmbit d'aplicació sòls que arriben fins a dos quilòmetres projectats terra endins.

Tot i això, com veurem més endavant, la Sentència STC 31/2010, de 28 de juny, sobre l'Estatut, nega la possibilitat que una llei catalana aprovi un règim de servituds que alteri allò prefixat per la LC.

En qualsevol cas, i mentre no es reguli el procediment d'aquests plans, cal recordar l'existència en el nostre ordenament d'ordenació territorial d'una tipologia de plans que permetrien la regulació d'aquest espai singular que és el litoral: els plans directors territorials¹⁸⁶. Els plans directors territorials, conjuntament amb els PDUSC en l'àmbit urbanístic, podrien servir per dotar el litoral d'una ordenació global, a través d'una franja que no es pot limitar, com fins ara, al domini públic i a les seves servituds de protecció.

¹⁸⁶ L'article 19bis, de la Llei 23/1983 de polític territorial, estableix que els Plans Directors Territorials concreten les directrius generals del planejament que contenen el Pla territorial general de Catalunya o els plans territorials parcials per als aspectes o en les àrees sobre les quals incideixen, i el seu àmbit territorial ha de ser supramunicipal però inferior al del el Pla territorial general de Catalunya o els plans territorials parcials.

La segona conseqüència pràctica d'aquesta nova competència és l'assumpció per part de la Generalitat —un cop operades les transferències que estudiarem més endavant— de la regulació, tramitació i aprovació dels anomenats *plans de distribució d'usos i serveis de temporada de les platges*, que fins a l'entrada en vigor de l'Estatut tramitava l'Administració general de l'Estat. Això significa que les previsions de l'article 53 de la LC —que regula les autoritzacions dels serveis de temporada—, així com les de l'article 111 del RLC, que en desplega el procediment, ara són tramitades per la Generalitat.¹⁸⁷ Com explicarem en el darrer dels capítols, però apuntem ara, pel que fa al territori català, aquest procediment ha sigut regulat —de manera molt simple, en espera del reglament de desplegament— per la disposició addicional sisena de la Llei 3/2012, de modificació del Text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, que regula plans d'usos i serveis de temporada esmentats.

Es tracta, doncs, d'una competència que, com es pot veure, ja té efectes directes en l'autorització dels usos de temporada a les platges, ja que acosta l'àmbit de decisió al ciutadà —que no requerirà de l'autorització de l'Estat per l'aprovació dels esmentats plans sinó de la Generalitat—, però que pot desplegar moltes més potencialitats un cop es determini quin és el contingut i l'abast dels plans territorials d'ordenació del litoral.

5.1.2.2 La gestió dels títols d'ocupació i ús del domini públic maritimoterrestre, especialment l'atorgament d'autoritzacions i concessions i, en tot cas, les concessions d'obres fixes al mar, respectant les excepcions que es puguin establir per motius mediambientals en les aigües costaneres interiors i de transició¹⁸⁸

Si en la competència anterior la Generalitat passava a assumir l'ordenació del litoral en la seva globalitat, incloent-hi els usos de les platges, en aquesta segona lletra de l'article 149.3 de l'Estatut la Generalitat passa a gestionar de manera exclusiva les competències pel que fa a la gestió dels títols d'ocupació i ús del domini públic maritimoterrestre. Aquesta competència, com descriu el precepte, inclou especialment l'atorgament d'autoritzacions i concessions i, en tot cas, les concessions d'obres fixes al mar. En relació amb aquestes darreres concessions fixes al mar, el desplegament de la competència es condiciona a les

¹⁸⁷ Concretament, per la Subdirecció General de Costes i Acció Territorial de la Direcció General d'Ordenació del Territori i Urbanisme.

¹⁸⁸ Article 149.3 b) EAC

excepcions que es puguin establir per motius mediambientals en les aigües costaneres interiors i de transició.¹⁸⁹

En aquest sentit, i sens perjudici de les transferències operades en virtut d'aquest precepte, que estudiarem més endavant, la competència exclusiva en la gestió inclou les autoritzacions previstes en el capítol IV de la LC, és a dir, aquelles en què concorrin circumstàncies especials d'intensitat, perillositat o rendibilitat i al mateix temps comportin l'ocupació del domini públic maritimoterrestre amb instal·lacions desmuntables o béns mobles. En aquest concepte d'autoritzacions, per tant, s'hi engloben el conjunt d'autoritzacions d'explotació dels serveis de temporada de les platges, però també els abocaments —articles 56 a 62 de la LC— i l'extracció d'àrids i dragatges —article 63.

El precepte també inclou les concessions que la LC regula en el capítol V, és a dir, tota ocupació dels béns de domini públic maritimoterrestre estatal amb obres o instal·lacions desmuntables. L'article precisa, com hem apuntat, que aquestes concessions en domini públic també es poden atorgar per a obres fixes al mar —entenent com a tal, d'acord amb l'article 3 de la LC, el mar territorial, que comprèn fins a 12 milles de la costa, i les aigües interiors conformades per ports, badies i estuaris.

Una singularitat d'aquest precepte, en relació amb l'anterior, és que, tot i ser una competència exclusiva, només fa referència a la “gestió” i no en canvi a la “regulació”, cosa que *a priori* sembla convertir aquest punt b) de l'article 149.3 en una competència executiva de la Generalitat. Recordem que, d'acord amb l'article 110 de l'Estatut, corresponen a la Generalitat, en l'àmbit de les seves competències exclusives, de manera íntegra, la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva. En canvi, l'article 112 de l'Estatut, pel que fa a les competències executives, limita les facultats de la Generalitat a la potestat reglamentària, que comprèn l'aprovació de disposicions per a l'execució de la normativa de l'Estat, i també la funció executiva. De fet, en la proposta d'Estatut sorgida del Parlament de

¹⁸⁹ Són aigües de transició les masses d'aigua superficial properes al desguàs dels rius parcialment salines per la seva proximitat a les aigües costaneres. Les aigües costaneres són aigües superficials situades cap a terra des d'una línia la totalitat de punts de la qual es troba a una milla nàutica mar endins des del punt més pròxim de la línia de base que serveix per mesurar l'amplada de les aigües territorials.

Catalunya el 30 de setembre de 2005, l'article 149.3b) incorporava el terme *regulació*, que va decaure en la tramitació parlamentària a les Corts Generals.¹⁹⁰

Ara bé, no és menys cert que són moltes les competències exclusives de la Generalitat regulades en l'Estatut que no expliciten, en tots i cadascun dels casos, la possibilitat que la Generalitat reguli aquella matèria, tot i que, per aplicació de l'article 110 de l'Estatut, això sembla una obvietat.

El tema no és menor, naturalment, perquè la possibilitat de regular en relació amb els títols d'ocupació i ús del domini públic permetria a la Generalitat aprovar una llei pròpia sobre la matèria. En cas contrari, com a màxim pot exercir la potestat reglamentària per precisar aspectes de la legislació estatal. La solució interpretativa, com veurem més endavant, la resol el TC en la STC 31/2010, que sí que analitza el precepte —impugnat, a diferència de l'anterior—, interpretant la competència com a merament executiva.

5.1.2.3 La regulació i la gestió del règim econòmic financer del domini públic maritimoterrestre, en els termes que estableix la legislació general¹⁹¹

Vinculat necessàriament als títols d'ocupació i ús del domini públic maritimoterrestre, aquesta competència atorga a la Generalitat les facultats de regulació i gestió del règim econòmic financer del domini públic, regulat en el títol IV de la LC, i que inclou aspectes com el finançament de les obres i actuacions, els cànon i taxes derivats dels títols d'ocupació i ús, així com el règim de fiances que els peticionaris de concessions i autoritzacions en el domini públic maritimoterrestre han de constituir per poder sol·licitar i posteriorment executar les obres o instal·lacions previstes.

A diferència de les dues competències anteriors, aquesta no només resta sotmesa al “règim general del domini públic”, sinó també, d'una manera especial, al que estableix la “legislació general”, és a dir, la LC i la legislació tributària i pressupostària. La referència a la legislació general va aparèixer també en la tramitació de l'Estatut a les Corts Generals, ja que en la proposta d'Estatut aprovada al Parlament no s'hi feia referència.

¹⁹⁰ Esmena número 10 del Grup Parlamentari Socialista. BOCG. Congreso de los Diputados, sèrie B, núm. 210-7, de 03/01/2006.

¹⁹¹ Article 149.3 c) EAC

Això no exclou, naturalment, que pugui ser la Generalitat la que per aplicació d'aquesta competència pugui determinar quins són els imports d'aquests cànon i taxes i posteriorment gestionar-ne el cobrament.

Ara bé, en aquest cas concret és certament paradoxal que, sota l'epígraf de "competències exclusives" que encapçala l'article 149.3 EAC, s'incorpori una competència que a tots els efectes hauria de ser definida com de competència compartida, ja que, tot i que la Generalitat tingui capacitat reguladora, aquesta no és exclusiva de Catalunya i el mateix precepte la condiona a la legislació general estatal.

En qualsevol cas, i probablement per la remissió a la legislació general, aquest article no va ser impugnat al TC i, per tant, la seva vigència no queda condicionada a la seva interpretació.

5.1.2.4 L'execució d'obres i actuacions al litoral català que no siguin d'interès general¹⁹² i la gestió de les obres d'interès general situades al litoral català¹⁹³

Analitzem en aquest epígraf dues competències diferents, però que versen sobre les competències en obres públiques situades al litoral català.

És important precisar d'entrada que l'àmbit d'aquestes obres no es limita al domini públic maritimoterrestre, sinó que comprèn el conjunt del litoral català, en els termes que el mateix planejament territorial acabi definint.

Pel que fa a la primera competència de l'article 149.3 d) EAC, reproduïx la previsió ja inclosa a l'article 9.12 de l'Estatut del 1979, que definia com a competència exclusiva de la Generalitat les "obres públiques que no tinguin la qualificació legal d'interès general de l'Estat o la realització de les quals no afecti una altra comunitat autònoma". S'ha de dir, però, que la inclusió d'aquesta previsió en l'article que regula el litoral estén l'àmbit d'aquesta competència al conjunt del litoral, que, com s'ha exposat, comprèn també el domini públic maritimoterrestre.

Ara bé, s'ha de tenir en compte que, tot i que la Generalitat pugui executar directament aquestes obres que no són d'interès general¹⁹⁴ fins i tot al domini públic maritimoterrestre,

¹⁹² Article 149.3 d) EAC

¹⁹³ Article 149.4 EAC

això no exclou que requereixi el títol administratiu necessari per poder ocupar el domini públic. La llei planteja en aquest cas dos títols possibles: la concessió —de duració limitada— i de competència de la Generalitat, o l'adscripció —articles 49 i 50 de la LC—, de duració indeterminada i de competència de l'Estat.

La utilització d'un títol o l'altre estarà condicionada en part per la naturalesa i la durabilitat de les obres. Però, en el supòsit que estiguem parlant d'obres amb voluntat de permanència al territori —nous ports, vies de comunicació, etc.—, la lògica ens indica que es requerirà una adscripció del domini públic a la Generalitat, amb l'informe previ de l'Administració general de l'Estat, sobre la integritat del domini públic marítimoterrestre, la prevenció mediambiental o la garantia d'ús públic —seguint el procediment fixat pel Reial decret de traspàs 1387/2008, d'1 d'agost.

Dit d'una altra manera, tot i que estem parlant d'una competència exclusiva en relació amb l'execució de les obres, el cert és que probablement —en un percentatge important de supòsits— aquestes obres hauran de passar necessàriament pel control de l'Estat, que acabarà determinant en darrera instància l'execució de les obres en funció dels usos previstos i de les mesures previstes per a la protecció del domini públic marítimoterrestre.

La segona competència que analitzem en aquest epígraf és la prevista en l'article 149.4 de l'Estatut, en relació amb la gestió de les obres d'interès general situades al litoral català, que el propi precepte condiona a la regulació de l'article 148 EAC¹⁹⁵. Es tracta d'una competència que, a diferència de les anteriors, és merament executiva, i així ho explicita el

¹⁹⁴ Les obres d'interès general són definides per l'article 111 de la LC en els termes següents:

“Tendrán la calificación de obras de interés general y serán competencia de la Administración del Estado:

- a. Las que se consideren necesarias para la protección, defensa, conservación y uso del dominio público marítimo-terrestre, cualquiera que sea la naturaleza de los bienes que lo integren.
- b. Las de creación, regeneración y recuperación de playas.
- c. Las de acceso público al mar no previstas en el planeamiento urbanístico.
- d. Las emplazadas en el mar y aguas interiores, sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas.
- e. Las de iluminación de costas y señales marítimas”.

¹⁹⁵ “1. Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de les obres públiques que s'executen al territori de Catalunya i que no han estat qualificades d'interès general ni afecten una altra comunitat autònoma. Aquesta competència inclou en tot cas la planificació, la construcció i el finançament de les obres.

2. La qualificació d'interès general requereix l'informe previ de la Generalitat. La Generalitat participa en la planificació i la programació de les obres qualificades d'interès general, d'acord amb el que disposa la legislació de l'Estat i segons el que estableix el títol V d'aquest Estatut.

3. Correspon a la Generalitat la gestió dels serveis públics de la seva competència als quals quedin afectades o adscrites totes les obres públiques que no siguin d'interès general. En el supòsit de les obres qualificades d'interès general o que afecten una altra comunitat autònoma, es poden subscriure convenis de col.laboració per a la gestió dels serveis.”

redactat del mateix precepte, que també condiciona l'exercici de la competència als requisits que fixa l'article 148, segon punt, de l'Estatut.

En aquest sentit, l'article 148.2 EAC condiciona la qualificació d'interès general d'una obra a l'informe previ de la mateixa Generalitat. I no només això, sinó que el mateix precepte disposa que la Generalitat participa en la planificació i la programació de les obres qualificades d'interès general, d'acord amb el que disposa la legislació de l'Estat i segons el que regula el capítol de l'Estatut dedicat a les relacions institucionals de la Generalitat —on s'articulen els mecanismes de col·laboració entre l'Estat i la Generalitat.

Toca apuntar, però, que aquests mecanismes de col·laboració no condicionen de manera inequívoca l'execució d'obres d'interès general per part de l'Estat, ja que l'esmentat informe no és vinculant —d'acord amb l'article 83.1 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJ-PAC)—. Així mateix, la participació de la Generalitat en la planificació i la programació de les obres qualificades d'interès general queda condicionada a una legislació estatal encara no concretada.

Aquest precepte, el 149.4 EAC, tot i ser innocu des del punt de vista de l'exercici de les competències exclusives de l'Estat, va ser impugnat al Tribunal Constitucional, que, com veurem, va qüestionar qualsevol mecanisme de col·laboració que no fos traspassat per la via de l'article 150.2 CE —que exigeix llei orgànica.

5.2 La impugnació constitucional de l'Estatut d'autonomia de Catalunya en relació amb la competència en matèria d'ordenació del litoral

Analitzem a continuació com la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, incideix sobre la competència exclusiva de la Generalitat en ordenació del litoral de l'article 149.3 EAC i la competència executiva en les obres d'interès general situades al litoral català de l'article 149.4 EAC, en els termes de l'article 148.2 EAC. Així mateix, i en connexió amb l'article 149.3 EAC, estudiarem la interpretació que el TC fa dels articles 110,

111 i 112 de l'Estatut, on es defineixen justament els conceptes de *competència exclusiva*, *compartida* i *executiva*¹⁹⁶.

Com a qüestió prèvia toca apuntar que, si bé és cert que l'Estatut d'autonomia de Catalunya va ser recorregut davant del Tribunal Constitucional a través de set recursos diferents dels quals es van derivar set sentències,¹⁹⁷ només dos van qüestionar l'article 149.3 EAC —ordenació del litoral— i un de sol l'article 149.4 EAC, en relació amb el 148.2 EAC —obres públiques d'interès general al litoral—. Aquests van ser els recursos interposats per 99 diputats del Grup Parlamentari Popular del Congrés —que van impugnar, entre altres, els articles de l'Estatut 149.3 i 149.4, en relació amb el 149.2— i el defensor del poble —que va impugnar, entre altres, el 149.3 EAC.

¹⁹⁶ Article 110 de l'Estatut, competències exclusives: “1. Corresponen a la Generalitat, en l'àmbit de les seves competències exclusives, de manera íntegra, la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva. Correspon únicament a la Generalitat l'exercici d'aquestes potestats i funcions, mitjançant les quals pot establir polítiques pròpies. 2. El dret català, en matèria de les competències exclusives de la Generalitat, és el dret aplicable en el seu territori amb preferència sobre qualsevol altre.

Article 111, competències compartides: “En les matèries que l'Estatut atribueix a la Generalitat de forma compartida amb l'Estat, corresponen a la Generalitat la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, en el marc de les bases que fixi l'Estat com a principis o mínim comú normatiu en normes amb rang de llei, excepte en els supòsits que es determinin d'acord amb la Constitució i amb aquest Estatut. En exercici d'aquestes competències, la Generalitat pot establir polítiques pròpies. El Parlament ha de desplegar i concretar per mitjà d'una llei les dites disposicions bàsiques.”

Article 112, competències executives: “Correspon a la Generalitat, en l'àmbit de les seves competències executives, la potestat reglamentària, que comprèn l'aprovació de disposicions per a l'execució de la normativa de l'Estat, i també la funció executiva, que en tot cas inclou la potestat d'organització de la seva pròpia administració i, en general, totes les funcions i activitats que l'ordenament atribueix a l'Administració pública.”

¹⁹⁷ Sentència 31/2010, de 28 de juny de 2010, que resol sobre el recurs d'inconstitucionalitat 8045-2006, interposat per noranta-nou diputats del Grup Parlamentari Popular del Congrés en relació amb diversos preceptes de la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Sentència 137/2010, de 16 de desembre de 2010, que resol sobre el recurs d'inconstitucionalitat 8675-2006, interposat pel defensor del poble en relació amb diversos preceptes de la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Sentència 49/2010, de 29 de setembre de 2010, que resol sobre el recurs d'inconstitucionalitat 8829-2006, interposat pel Consell de Govern de la comunitat autònoma de la Regió de Múrcia. Sentència 138/2010, de 16 de desembre de 2010, que resol sobre el recurs d'inconstitucionalitat 9330-2006, interposat pel Consell de Govern de la Rioja en relació amb diversos preceptes de la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Sentència 46/2010, de 8 de setembre de 2010, que resol sobre el recurs d'inconstitucionalitat 9491-2006, interposat pel Consell de Govern de la Diputació General d'Aragó en relació amb la disposició addicional tretzena de la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Sentència 48/2010, de 9 de setembre de 2010, que resol sobre el recurs d'inconstitucionalitat 9501-2006, interposat per la Generalitat de la Comunitat Valenciana en relació amb diversos preceptes de la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Sentència 47/2010, de 8 de setembre de 2010, que resol sobre el recurs d'inconstitucionalitat 9568-2006, interposat pel Consell de Govern de la comunitat autònoma de les Illes Balears en relació amb la disposició addicional tretzena de la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

Ara bé, a efectes pràctics només el recurs del Grup Parlamentari Popular va qüestionar aspectes de fons de la competència en ordenació del litoral, ja que el defensor del poble es va limitar a recórrer contra l'expressió "inclou en tot cas", present a l'article 149.3 de l'Estatut. En aquest sentit, sobre el recurs del defensor del poble i la utilització de l'expressió "inclou en tot cas" per part de l'Estatut en l'article 149.3, el Tribunal Constitucional, en la Sentència 137/2010, de 16 de desembre¹⁹⁸, no va entrar ni a valorar-lo, ja que entenia que el recurs no fonamentava suficientment la impugnació de l'expressió esmentada.

Un cop contextualitzat l'objecte d'estudi en la Sentència 31/2010, de 28 de juny, limitat al recurs formalitzat pel Grup Popular contra l'Estatut, analitzaré quins van ser els fonaments jurídics del recurs, les al·legacions de les parts i de la mateixa sentència, així com la seva incidència en la configuració actual de la competència. L'estudi dels fonaments jurídics contraposats de les diferents parts ens ajudaran a interpretar i delimitar el contingut dels preceptes impugnats.

5.2.1 El Recurs d'inconstitucionalitat del Grup Parlamentari Popular del Congrés¹⁹⁹

Pel que fa a l'objecte del Recurs, i centrant-nos en les competències sobre el litoral, el text d'entrada qüestiona l'anomenat *blindatge* competencial²⁰⁰, que consistia no només a precisar de manera detallada l'abast de cada títol competencial, sinó també a definir, en els articles 110, 111 i 112 de l'Estatut, el significat de *competència exclusiva*, *compartida* i *executiva*. Sobre els preceptes esmentats, el recurs del Grup Parlamentari Popular en sol·licita la inconstitucionalitat al·legant que:

“El contenido de los mismos, procediendo a una definición y concreción del significado y contenido de las competencias autonómicas, pero también de las correlativas competencias estatales, excede del propio de la norma estatutaria, que asume de esa forma una función constitucional que no le corresponde. Con independencia, incluso, del concreto contenido asignado a las competencias, el legislador estatutario no puede adentrarse en una operación definitoria que inevitablemente altera el posible contenido constitucional de los conceptos jurídicos en los que descansa el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas.

¹⁹⁸ RTC 2010\137

¹⁹⁹ Recurs 8045-2006 interposat per 99 diputats del Grup Parlamentari Popular del Congrés

²⁰⁰ Es pot veure un anàlisi del Recurs en l'article del professor Joaquín TORNOS MAS titulat "La sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007 y el sistema constitucional de distribución de competencias entre el estado y las comunidades autónomas" a la *Revista d'estudis autonòmics i federals*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, octubre 2008 (pàg. 79-105). També consultable on-line en el següent enllaç: <http://www.raco.cat/index.php/REAF/article/view/252346/338719> (darrera consulta 25 de junyde 2012).

Además, los artículos 111 y 112 configuran las competencias compartidas y ejecutivas de la Generalitat de Cataluña dotándolas de un alcance funcional que restringe el reconocido en reiterada y constante jurisprudencia constitucional a las correlativas competencias estatales sobre las bases y sobre la legislación. El legislador estatutario ha legislado en estos casos con la finalidad de corregir la jurisprudencia del Tribunal Constitucional establecida en directa e inmediata interpretación de la Constitución, lo que, no entrando en su ámbito de disponibilidad, supone una infracción de la misma que sólo puede ser reparada mediante la declaración de inconstitucionalidad de los referidos preceptos estatutarios.”

En relació amb l'article 149.3 EAC, com s'havia apuntat anteriorment, la impugnació només fa referència a la lletra b) de l'article —la gestió dels títols d'ocupació i ús del domini públic maritimoterrestre—. La seva presumpta inconstitucionalitat es fonamenta en la doctrina constitucional sorgida de la STC 149/1991, de 4 de juliol, sobre la LC.

Així, l'esquema lògic del Recurs, en relació amb l'article 149.3b) EAC, entén que la distribució competencial fixada per la LC i validada pel TC en la Sentència 149/1991 condiona l'assumpció de competències en aquesta matèria per part de l'Estatut, i com el mateix recurs explicita, sense “estendre-s'hi massa”, es limita a reproduir la jurisprudència esmentada:

“No será necesario extenderse en la demostración de la inconstitucionalidad de semejante atribución competencial. Bastará recordar lo que el Tribunal al que nos dirigimos ha declarado en la STC 149/1991, de 4 de julio, con ocasión de resolver los recursos de inconstitucionalidad acumulados contra la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas.”

El Recurs al·lega, en aquest sentit, la constitucionalitat dels articles 64 i 110.b) de la LC —en què s'atorguen a l'Estat les competències en la gestió del domini públic maritimoterrestre— per qüestionar la vigència del 149.3.b de l'EAC. Segons els recurrents, si és constitucional l'article 64 de la LC, que condiona tota ocupació del domini públic —amb obres o instal·lacions no desmuntables— a la concessió prèvia de l'Estat, no ho pot ser el 149.3.b de l'EAC, que atorga la competència a la Generalitat:

“De una parte, en el f. j. 4.G).a), al analizar la constitucionalidad del artículo 64 de la referida Ley de costas, que dispone que «toda ocupación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal con obras o instalaciones no desmontables estará sujeta a previa concesión otorgada por la Administración del Estado», se reconoce literalmente que «[...] al atribuir a la Administración del Estado la facultad de otorgar el derecho a ocupar bienes de dominio marítimo-terrestre mediante concesión, no hace más que permitir la exteriorización de la titularidad estatal sobre tales bienes», razón por la cual «es obvio, por tanto, que a través de la concesión demanial, la Administración del Estado hace valer exclusivamente, su condición de *dominus* de las costas».

Todo esto no quiere decir que el Estado pueda ejercer su facultad de concesión demanial para interferir o perturbar el ejercicio de las potestades de las comunidades autónomas, tal como la propia Sentencia puntualiza; pero cuestión distinta es que el Estatuto de Cataluña proceda sin más a atribuir a la Generalidad la competencia de gestión y otorgamiento de cualesquiera autorizaciones y concesiones sobre el dominio público marítimo-terrestre, desconociendo de esa forma, en términos absolutos, la titularidad estatal sobre las mismas. Por lo demás, justamente el

carácter absoluto de la previsión estatutaria que se impugna impide que la misma pueda justificarse con arreglo a la doctrina de la STC 9/2001, de 18 de enero, según la cual, en determinadas zonas (en concreto, en las explotaciones acuícolas que corresponde autorizar a las comunidades autónomas) el correspondiente informe estatal suple y sustituye la necesidad adicional de obtener una concesión para la utilización del dominio público marítimo terrestre a que alude el artículo 64 de la Ley de Costas.”

En el mateix sentit, el recurs del Grup Popular, pel que fa a l'incís del mateix article 149.3.b de l'EAC en relació amb les concessions d'obres fixes al mar, afirma que, si l'article 100.b) de la LC defineix l'atorgament de concessions d'obres fixes al mar com a competència de l'Estat, no pot ser constitucional el precepte 149.3b) EAC, que atorga la mateixa competència a la Generalitat:

“Por otro lado, este artículo 149.3.b) del Estatuto especifica que la competencia de la Generalidad alcanza «en todo caso» a «las concesiones de obras fijas en el mar». Pues bien, de nuevo la extralimitación competencial es evidente, sin que el respeto a las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición, previsto en el inciso final del mismo artículo, pueda subsanar el vicio de inconstitucionalidad. Una vez más, la STC 149/1991, de 4 de julio, f. j. 7.A).b), no deja lugar a dudas, al pronunciarse sobre la adecuación constitucional del artículo 110.b) de la precitada Ley de Costas. Dice así: «Resta considerar, por último, la licitud de la previsión concerniente a las concesiones de obras fijas en el mar [...] respecto de la cual resulta poco dudosa la existencia de competencia estatal. Es obvio que la competencia autonómica sobre ordenación del territorio no se extiende al mar y que, excluida la competencia sobre puertos no afectada por esta previsión, las restantes competencias sectoriales asumidas por las comunidades autónomas (pesca, agricultura, etc.) no dispensa a quienes realizan estas actividades de la necesidad de obtener la correspondiente concesión demanial cuando la realización de las mismas implica la ocupación del dominio público marítimo terrestre y, *a fortiori*, la del mar territorial»”.

Per acabar d'analitzar els preceptes de l'Estatut impugnats pel Recurs en relació amb el litoral, aquest també qüestiona la constitucionalitat de l'article 149.4 EAC en relació amb 148.2 EAC, sobre la participació de la Generalitat en les obres d'interès general situades al litoral. Segons el Grup Popular, no és constitucional que s'imposin a través d'un estatut requisits a l'Estat en una matèria, les obres d'interès general, que forma part de les seves competències exclusives, d'acord amb l'article 149.1.24 CE. En aquest sentit, afirma el Recurs:

“Como ya se ha razonado en la impugnación del artículo 148 y concordantes del Estatuto, el necesario informe previo autonómico para que pueda procederse a la determinación de la ubicación de las infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal en Cataluña, supone introducir un condicionamiento que interfiere y limita el pleno ejercicio de la referida competencia estatal, sin que concurra causa constitucional que lo justifique. Por otra parte, el hecho de que las obras de interés general se sitúen en el litoral catalán, en nada altera la inconstitucionalidad en la que se incurre al imponer la intervención de la Generalidad de Cataluña en la ejecución y gestión de obras que por ser de interés general corresponden a la exclusiva competencia del Estado.

Ya hemos dicho que el Estado, en el ejercicio mismo de sus competencias exclusivas, puede prever —y ello aún con límites— la intervención autonómica por razón de la incidencia que aquéllas puedan tener en otras competencias de las comunidades autónomas, en la medida en que

se proyecten sobre el mismo ámbito territorial; pero cuestión bien distinta es que esa intervención se imponga, en abstracto y con carácter general, por la norma estatutaria, vinculando al Estado de manera irresoluble y definitiva.”

5.2.2 Les al·legacions de l'advocat de l'Estat, del govern de la Generalitat i del Parlament de Catalunya²⁰¹

Contràriament a la visió dels recurrents, l'advocat de l'Estat no aprecia vicis d'inconstitucionalitat en els preceptes 110, 111 i 112 de l'EAC, això sí, sempre que l'article 110 EAC s'interpreti d'acord amb les competències de l'Administració estatal i sense contradir-les, que el 111 EAC es desplegui en el marc de les bases que fixa l'Estat i que el 112 EAC s'apliqui també respectant el conjunt de la normativa estatal —sigui amb rang de llei o de caràcter reglamentari.

Les al·legacions del govern de la Generalitat, en relació amb blindatge constitucional dels articles 110, 111 i 112 de l'Estatut, defensen que no vulneren les competències reservades a l'Estat per la CE, ja que els preceptes esmentats, d'acord amb l'article 149.3 CE, només incorporen a les competències de la Generalitat aquelles potestats i funcions no expressament reservades a l'Estat. I d'altra banda, el Govern recorda que aquests preceptes s'ajusten a la doctrina fixada pel mateix Tribunal Constitucional. En termes similars, les al·legacions del Parlament de Catalunya al recurs defensen que els preceptes esmentats no són contraris a la doctrina constitucional, ja que no impliquen una definició abstracta i general de les competències que s'imposen de manera unilateral a l'Estat, sinó simplement una concreció de les competències assumides per la Generalitat de Catalunya.

Pel que fa a l'article 149.3b EAC, l'advocacia de l'Estat recorda, com s'ha apuntat anteriorment en aquest treball, que la STC 149/1991 deixa oberta la possibilitat que les administracions territorials regulin els usos i aprofitaments del domini públic maritimoterrestre:

“Esa técnica no es, desde luego, constitucionalmente imposible y el legislador la ha utilizado de hecho al recurrir a la figura de la adscripción en favor de competencias concretas de las comunidades autónomas (puertos y vías de comunicación, como ya hemos visto), pero esta posibilidad no es sino una de las opciones que el legislador puede seguir, no la consecuencia única y obligada del bloque de la constitucionalidad, con el que también es perfectamente compatible la

²⁰¹ Al Recurs d'inconstitucionalitat 8045-2006 interposat per 99 diputats del Grup Parlamentari Popular del Congrés

retención, en manos de la Administración estatal, de la gestión del dominio público del Estado (FJ 4.A).”

En aquest sentit, l’advocat de l’Estat admet la constitucionalitat del precepte, però afirma que aquesta opció l’ha de realitzar el legislador estatal titular de la competència. És en aquest punt en què les al·legacions de l’advocat de l’Estat entren a definir el concepte de *règim general del domini públic*, que encapçala l’article 149.3, en els termes següents:

“No nos cabe ninguna duda de que la referencia al «régimen general del dominio público» es una directa alusión en el ámbito que nos encontramos a la LC, que la limitación general obliga a respetar a todo el artículo. Parece claro que la única forma de que se respete el régimen general en materia de dominio público marítimo-terrestre es entender este artículo 149.3 b) EAC como orientador de ese régimen general al que el Estatuto expresamente se somete, pero sin virtualidad hasta tanto no se incorpore a la legislación general sobre dominio público marítimo-terrestre.”

Aquesta interpretació no només condiciona l’exercici d’aquestes competències per part de la Generalitat a la LC, sinó que en congela la vigència fins a l’adaptació de la mateixa LC que reguli la nova distribució competencial que regula l’Estatut.

Pel que fa a les al·legacions del govern de la Generalitat en relació amb l’article 149.3.b) EAC, també recorden, com s’ha apuntat, que la titularitat del domini no comporta l’atribució automàtica de les competències sobre el mateix domini. Curiosament, però, el mateix govern de la Generalitat entén també que el “règim general del domini públic” fa referència a les normes estatals relatives al domini maritimoterrestre i defineix les competències de l’article 149.3.b) EAC com a competències executives, delegant la regulació de l’atorgament de les autoritzacions i concessions a les normes i disposicions estatals.

És certament paradoxal que sigui el Govern de la Generalitat el que en la seva interpretació limiti de manera evident no només les potencialitats de l’article 149.3.b) EAC, sinó del conjunt de la competència catalana en matèria d’ordenació del litoral, sotmetent-la a la legislació estatal en matèria de domini públic maritimoterrestre. Sembla clar que la utilització de l’expressió “règim general del domini públic” per part del legislador estatutari no feia referència a la LC, ja que, com s’ha apuntat amb anterioritat, o bé s’hauria d’haver fet referència explícita a la legislació estatal que regula el domini públic maritimoterrestre o, com a mínim, al règim general del domini públic maritimoterrestre.

En sentit similar, les al·legacions del Parlament del Catalunya en relació amb l’article 149.3.b) EAC, impugnat pel Grup Popular, recordaven que no s’ha de confondre la titularitat demanial amb la titularitat de competències, tal com ha apuntat la jurisprudència constitucional. Així

mateix, l'al·legació del Parlament afirmava que no era jurídicament correcte utilitzar la LC i la STC 149/1991 per qüestionar la constitucionalitat de l'article 149.3.b) EAC, ja que la mateixa aprovació de l'Estatut modificava el marc competencial que va produir l'esmentada jurisprudència. Segons el Parlament, en matèria de gestió dels títols d'ocupació i ús del domini públic maritimoterrestre, com que no existeix una reserva expressa a l'Estat, és perfectament viable que aquesta sigui assumida per la Generalitat, d'acord amb el que es disposa a l'article 149.3 CE. Ara bé, les al·legacions —com en el cas de les formulades pel govern— acaben definint també la competència com a executiva i subjectant-la a les condicions determinades per la legislació estatal corresponent, és a dir, novament a la LC.

Finalment, pel que fa a l'article 148.4 EAC, en relació amb les obres d'interès general, l'advocacia de l'Estat no hi veu problemes de constitucionalitat, entenent que no es condiciona la competència exclusiva de l'Estat i que, en qualsevol cas, la concreció de la competència queda relegada al que determini la legislació estatal. En idèntics termes s'expressa el govern de la Generalitat, que afirma que el precepte, lluny de ser una infracció de l'ordre constitucional, implica el desplegament dels principis constitucionals. Per concloure, el Parlament, en les seves al·legacions, recordava que la previsió d'informes obligatoris a l'Estatut com a instrument de cooperació havia estat admesa pel TC sense dificultat i que la participació de la Generalitat en la planificació i programació de les obres d'interès general queda condicionada, en qualsevol cas, a la normativa estatal.

5.2.3 La Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny²⁰², sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya

La Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010 ha estat objecte d'altres treballs jurídics²⁰³ que n'han analitzat les conseqüències i abast per a l'autogovern català, però també per a la

²⁰² Resol el citat Recurs d'inconstitucionalitat 8045-2006

²⁰³ Un bon exemple d'aquests estudis és l'edició monogràfica especial de la *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, coordinada per* MERCÈ BARCELÓ, XAVIER BERNADÍ i JOAN VINTRÓ i editada per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2010. En la mateixa obra es recullen les primeres consideracions d'una seixantena de juristes experts en dret públic sobre aquesta sentència. Consultable en línia a: http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/recursos_interes/especial%20estatut/documents%20especial%20estatut/document.2010-07-15.7236299341/ca (darrera consulta: 12 d'abril de 2012).

Amb posterioritat, la mateixa *Revista Catalana de Dret Públic* havia elaborat un altre número dedicat a la sentència i titulat *Justícia constitucional i estats compostos: reflexions a partir de la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya*, Escola d'Administració Pública de Catalunya,

configuració de l'estat autòmic futur. No és objecte d'aquest treball fer una anàlisi amb profunditat de la Sentència, sinó centrar-nos exclusivament en la decisió i fonamentació que el TC utilitza en relació amb aquells títols competencials al voltant del litoral.

Tal com he fet anteriorment, amb el recurs i les al·legacions, centraré l'estudi de la Sentència en quatre preceptes impugnats de l'Estatut, el 110, 111 i 112, en què es defineixen les competències exclusives, compartides i executives; el 149.3b), en què es regula la competència exclusiva en ordenació del litoral, i el 149.4, en relació amb el 148.2, que regula les obres públiques d'interès general al litoral.

Sobre el primer d'aquests preceptes, l'article 110 EAC, que defineix el contingut i l'abast de les competències exclusives de la Generalitat, el TC el declara constitucional, però en condiona la interpretació en els termes següents:

“En definitiva, el art. 110 EAC no es contrario a la Constitución en tanto que aplicable a supuestos de competencia material plena de la Comunidad Autónoma y en cuanto no impide el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico u objeto jurídico, sea cuando se trate de materias de competencia compartida, cualquiera que sea la utilización de los términos «competencia exclusiva» o «competencias exclusivas» en los restantes preceptos del Estatuto, sin que tampoco la expresión «en todo caso», reiterada en el Estatuto respecto de ámbitos competenciales autonómicos, tenga otra virtualidad que la meramente descriptiva ni impida, por sí sola, el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales” (FJ 59 STC 31/2010).

En conclusió, decau, a partir de la interpretació constitucional, el blindatge que l'article 110 pretenia donar a les competències exclusives de la Generalitat. El Constitucional, en aquest cas, deixa oberta la porta perquè l'Estat pugui fer efectives les seves competències quan aquestes concorrin amb les autonòmiques sobre el mateix espai físic o objecte jurídic. A efectes pràctics, la interpretació que el TC fa de l'article 110 suposa buidar de contingut el mateix precepte, ja que l'objectiu de la seva incorporació al text estatutari era justament evitar la intromissió del legislador estatal en les competències exclusives de la Generalitat de

Barcelona, núm. 43, Barcelona, 2011. Consultable en línia a: http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/revistes/revista.2011-02-02.4047479524 (darrera consulta: 12 d'abril de 2012).

Així mateix, constitueixen exemples d'aquests estudis el número especial sobre la Sentència 31/2010 de la revista *El Cronista del estado social y democrático de derecho*, núm.15, Iustel, Madrid, 2010, titulat “El Tribunal Constitucional y el Estatut”; l'obra RIDAO I MARÍN, Joan, *Curs de dret públic de Catalunya. Adaptat a la nova legislació i a la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, sobre l'Estatut de Catalunya*, op. cit.; o l'article NIETO GARRIDO, Eva, “La revisión de las bases del orden constitucional de distribución de competencias. A propósito de la STC 31/2010, de 28 de junio”, *Revista General de Derecho Administrativo*, Iustel, núm. 25, Madrid, 2010 (pàg. 1-42).

Catalunya. Així doncs, com apunta JOAQUÍN TORNOS,²⁰⁴ perd la finalitat amb què es va redactar.

En el cas de l'article 111 de l'EAC, el TC va més enllà de la mera interpretació i declara inconstitucional una part del precepte que delimitava el contingut de les bases que fixa l'Estat en les competències compartides:

“Si las bases son «principios» o «normación mínima» no es asunto a dilucidar en un Estatuto, sino sólo en la Constitución, vale decir: en la doctrina de este Tribunal que la interpreta. Ello es así, ante todo, por razones de concepto. Pero, además, por razones de orden estructural y práctico.

Como consecuencia de lo anterior, es inconstitucional, y por tanto nulo, el inciso «como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto». Con su supresión, el art. 111 EAC se limita a describir correctamente las facultades comprendidas en la competencia de desarrollo de unas bases estatales cuyo contenido y alcance serán siempre, y sólo, las que se desprenden de la Constitución interpretada por este Tribunal (FJ 60 STC 31/2010)”.

Tot i que, com afirma JOAQUÍN TORNOS, l'objectiu del precepte era garantir jurídicament que les bases fixades per l'Estat deixessin marge suficient a la Generalitat per dictar lleis, amb aquesta decisió el TC deixa en darrera instància en les seves pròpies mans determinar en cada cas el concepte de *mínim comú normatiu* que haurà de contenir les bases que fixi l'Estat. Ara bé, tal com recorda JOAN RIDAO,²⁰⁵ del precepte tal com ha quedat redactat després de la Sentència es dedueix que les bases no poden contenir actes d'execució, ja que no serien “disposicions bàsiques”, i aquestes han de permetre un grau suficient d'obertura per ser un “marc” que permeti un desplegament posterior per mitjà d'una llei del Parlament de Catalunya.

En relació amb l'article 112, del qual es qüestionava la capacitat de la Generalitat d'aprovar reglaments a través de les competències executives, el TC també el declara constitucional, però en condiciona novament la interpretació en els termes següents:

“El precepto examinado no contraría, en el inciso recurrido, la doctrina constitucional que tradicionalmente ha incluido en el concepto «legislación», cuando se predica del Estado, la potestad reglamentaria ejecutiva (STC 196/1997, de 13 de noviembre), pues en la referencia a «la normativa del Estado» se comprenden con naturalidad las normas estatales adoptadas en ejercicio de la potestad reglamentaria, además de las que son resultado de la potestad legislativa del Estado. Cuestión distinta es si la competencia ejecutiva de la Generalitat puede ejercerse, a partir de «la normativa (legal y reglamentaria) del Estado», no sólo como función ejecutiva *stricto sensu*, sino

²⁰⁴ TORNOS MAS, Joaquín, “Tipología de les competències. El seu abast funcional: els articles 110 a 112”, op. cit. (pàg. 288-294).

²⁰⁵ RIDAO I MARTÍN, Joan, *Curs de dret públic de Catalunya*, op. cit. (pàg. 349-475).

también como potestad reglamentaria de alcance general. La respuesta es, de acuerdo con nuestra doctrina, claramente negativa, aun cuando es pacífico que en el ámbito ejecutivo puede tener cabida una competencia normativa de carácter funcional de la que resulten reglamentos internos de organización de los servicios necesarios para la ejecución y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y del conjunto de actuaciones precisas para la puesta en práctica de la normativa estatal (STC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4). Sólo entendida en esa concreta dimensión, la potestad reglamentaria a que se refiere el art. 112 EAC, limitada a la emanación de reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica, no perjudica a la constitucionalidad del art. 112 EAC” (FJ 61 STC 31/2010).

Així, en l'àmbit de les competències exclusives, la Generalitat podrà aprovar reglaments, però aquests només podran versar sobre l'organització interna i l'ordenació funcional de la competència executiva i no en canvi sobre aspectes d'abast general. Com afirma JOAQUÍN TORNOS, “el que sorprèn en aquest cas és que la Sentència opti per un contingut interpretatiu i no per la declaració d'inconstitucionalitat de l'expressió «que comprèn l'aprovació de disposicions per a l'execució de la normativa de l'Estat», ja que el cert és que la interpretació del Tribunal fa dir a l'article 112 el que no diu.”. En qualsevol dels casos, si la legislació estatal no preveu de manera explícita aquesta possibilitat, la Generalitat no podrà aprovar reglaments que vagin més enllà de l'estricta l'organització interna i l'ordenació funcional de la competència.

En síntesi, com conclou JOAQUÍN TORNOS, “l'objectiu que es perseguia amb els articles 110 a 112 ha quedat totalment buit de contingut. L'abast de les potestats exclusives, compartides i executives de la Generalitat torna a estar situat on era, en la Constitució i en la doctrina del Tribunal Constitucional. Cap pas enrere, però cap pas endavant en garantia de les competències pròpies autonòmiques”.

En el mateix sentit, JOAN RIDAO afirma que la Sentència desactiva pràcticament totes les novetats de l'Estatut en relació amb el blindatge que s'havien proposat per evitar intromissions del legislador estatal en les seves competències. No només això, sinó que el text de la mateixa sentència, segons l'autor, debilita la funció de l'Estatut dins del bloc de constitucionalitat i potencia el paper del Tribunal Constitucional, la qual cosa acaba comportant que, per aplicació de la Sentència, “cap estatut, per molt que formi part del bloc de constitucionalitat, pot, doncs, delimitar l'abast de les seves competències quan poden afectar les de l'Estat central i la capacitat d'actuació interpretativa del Tribunal Constitucional”.

Partint d'aquesta realitat jurídica imposada pel TC, que condiona —i molt— la interpretació de tot el ventall competencial de l'Estatut, el TC, com veurem, declara constitucionals els articles 149.3b) EAC i el 149.4 EAC en relació amb el 148.2 de l'Estatut, però condiona ambdós preceptes a les competències de l'Estat definides en la seva pròpia legislació.

Així, en relació amb l'article 149.3b) EAC, tot i que de la lectura del precepte es desprèn que ens troben davant d'una competència exclusiva —per tant, amb facultats legislatives, reglamentàries i executives—, el TC entén en el FJ 92 de la Sentència 31/2010 que el precepte impugnat regula “una sèrie de competències executives”, és a dir que la Generalitat només disposarà de la potestat reglamentària per a l'organització interna i l'ordenació funcional de la competència.

No només això, sinó que, fent seva la fonamentació jurídica de les al·legacions presentades per l'advocacia de l'Estat, el govern i el Parlament, el TC afirma que el “règim general del domini públic” a què es condiona el 149.3 EAC l'estableix l'Estat amb llibertat per configurar-lo:

“La norma estatutaria impugnada se limita a reconocer a la Generalitat las señaladas funciones ejecutivas de su competencia cuyo ejercicio expresamente se somete al respeto del «régimen general del dominio público», lo que implica su plena sujeción a las potestades estatales, pues dicho régimen corresponde establecerlo al Estado, titular del demanio, con libertad de configuración” (FJ 92 STC 31/2010).

És a dir, el TC no condiona l'exercici de les competències de l'article 149.3 EAC als principis del 132 de la CE —tal com s'ha defensat en aquest treball—, sinó a un règim general de lliure configuració que en aquests moments es troba regulat en la LC. Interpreta així, de manera indirecta, un concepte —el de *règim general del domini públic*— que, tot i no ser qüestionat pel recurs del Grup Popular, havia estat utilitzat per la resta de parts en el procés per al·legar, amb una interpretació esbiaixada, des del meu punt de vista, la Constitucional del 149.3.b) EAC.

És important tenir en compte que els efectes de la interpretació del concepte *règim general del domini públic* comprenen no només el 149.3.b) EAC, sinó el conjunt de l'article 149.3 EAC, que a partir d'ara queda condonat a la LC. De fet, a la pràctica, la interpretació que el TC fa de l'article 110 EAC ja permetia aquesta intromissió, que ara es veu reforçada amb la previsió explícita prevista en la Sentència.

Ara bé, si el que volia el legislador era sotmetre la competència d'ordenació del litoral al règim de la LC, ¿per què no condicionava aquesta a la “legislación del Estado”, tal com fa l'Estatut valencià?, o bé ¿per què no distingia entre la competència exclusiva en ordenació del litoral i la competència executiva en matèria de gestió del domini públic maritimoterrestre, tal com fa l'Estatut balear?

El cert és que el text de la Sentència ni s'ho planteja, ja que dóna per descomptat —ja que no és qüestionat per ningú— que *règim general del domini públic* és el mateix que la LC.

D'altra banda, si el mateix TC reconeix que el règim general del domini públic en relació amb el domini públic maritimoterrestre és de configuració lliure per part de l'Estat, i l'Estatut d'Autonomia de Catalunya és pròpiament una llei orgànica estatal, ¿no podríem entendre que en el fons el que fa l'Estatut és dotar-nos d'un nou règim jurídic sobre aquest espai on la Generalitat assumeix a partir d'ara noves competències? La resposta, a tenor de la lectura de la Sentència, és negativa, però en tot cas tornarem sobre les potencialitats d'aquest precepte més endavant, quan analitzem els traspassos efectivament realitzats.

Finalment, pel que fa a l'article 149.4 EAC en relació amb el 148.2 de la mateixa norma, la Sentència, en el mateix fonament jurídic 92, rebutja, com succeeix amb el 149.3b) EAC, la impugnació del precepte, però en condiciona l'exercici en el marc de la legislació estatal i, per tant, respectant l'article 149.1.24 CE:

“La demanda solicita también que declaremos inconstitucional el art. 149.4 EAC por vulnerar la competencia del Estado sobre las obras de interés general (art. 149.1.24 CE) al asignar a la Generalitat la gestión de estas obras cuando se sitúen en el litoral catalán. La literalidad del precepto estatutario y su interpretación sistemática en el propio Estatuto nos conducen a rechazar la impugnación, pues la competencia autonómica reconocida en el art. 149.4 EAC se condiciona «a lo establecido por el artículo 148» EAC, remisión que necesariamente debe entenderse efectuada a su apartado 2, que habilita la participación de la Generalitat en la planificación y programación de las obras calificadas de interés general «de conformidad con lo dispuesto en la legislación del Estado y según lo establecido en el Título V de este Estatuto»; lo que obliga a concluir que la competencia autonómica reconocida en el art. 149.4 EAC debe ejercerse también en el marco de la legislación estatal y, por lo tanto, respetando el art. 149.1.24 CE. En todo caso, como venimos diciendo respecto de otros preceptos estatutarios de similar alcance, dicha legislación del Estado habría de ser dictada, en su caso, de acuerdo con el art. 150.2 CE y con sujeción a los límites de dicho precepto constitucional.”

Segurament, el més destacable de la Sentència en relació amb aquest precepte, més enllà de la seva validació constitucional, és el fet que el TC adverteix que la legislació estatal que es dicti per aplicació de l'article 149.4 EAC s'haurà de fer d'acord amb el 150.2 CE, fet que exigirà en qualsevol cas l'aprovació d'una llei orgànica. Com veurem a continuació,

paradoxalment, els decrets de traspassos aprovats amb anterioritat a la mateixa STC 31/2010 plantegen mecanismes de col·laboració *infralegals*, com l'aprovació d'un conveni o la creació d'una comissió bipartida entre les dues administracions.

En conclusió, podem afirmar que, tot i que la Sentència només declara la inconstitucionalitat de 14 articles —dels més de 200 de l'Estatut— i cap de relacionat amb l'ordenació del litoral, la seva jurisprudència interpretativa la condiona de manera efectiva. En aquest sentit, sembla clar, com afirma JOAQUÍN TORNOS,²⁰⁶ que l'Estatut no té cap força per imposar noves interpretacions del text constitucional amb la finalitat d'augmentar l'autogovern. *A priori*, doncs, ens trobem davant d'un límit efectiu en el desplegament competencial en matèria d'ordenació del litoral, que es veurà inevitablement condicionada per la legislació de costes estatal i la interpretació que en fa el Tribunal Constitucional.

²⁰⁶ TORNOS MAS, Joaquín, “L'Estatut com a norma jurídica”, *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006*, coordinada per MERCÈ BARCELÓ, JOAN VINTRÓ i XAVIER BERNADÍ, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2010 (pàg. 96-100).

6. ELS DECRETS DE TRASPÀS DE LES COMPETÈNCIES EN MATÈRIA D'ORDENACIÓ DEL LITORAL

El llarg període de temps —pràcticament quatre anys— que va transcórrer entre la publicació de l'Estatut, el 20 de juliol de 2006, i la sentència que resolva sobre el recurs del Grup Parlamentari Popular contra el mateix text, el 28 de juliol de 2010, va permetre que l'Estat aprovés els decrets de transferència de competències que permetien fer-les efectives: Reial decret 1404/2007, de 29 d'octubre, sobre traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'ordenació i gestió del litoral (autoritzacions i instal·lacions marítimes),²⁰⁷ i Reial decret 1387/2008, d'1 d'agost, sobre ampliació de funcions i serveis traspassats a la Generalitat de Catalunya pel Reial decret 1404/2007, de 29 d'octubre, en matèria d'ordenació i gestió de litoral.²⁰⁸

Com s'ha apuntat anteriorment, no es tracta dels primers decrets de traspàs en matèria d'ordenació del litoral a Catalunya, ja que, en vigència de l'Estatut del 1979, l'Estat ja va transferir una part de les seves competències a través del Reial decret 3301/1981, de 18 de desembre, sobre transferència de serveis de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'ordenació del litoral. De fet, per ser precisos, el primer decret de traspàs de competències en matèria d'ordenació del litoral es remunta al període republicà a través del Decret de 12 de desembre de 1933, sobre traspàs de serveis i funcions relatius a carreteres, camins i altres obres públiques, que va ser ampliat pel Decret de 7 de juliol de 1934, relatiu als serveis de ports i altres obres públiques —hem fet referència als dos decrets de traspàs en l'epígraf d'evolució històrica.

Analitzaré a continuació l'evolució d'aquestes transferències a partir del 1979, però abans faré un breu incís sobre el mateix mecanisme de transferència i com aquest pot condicionar la competència assumida per l'Estatut que ara es traspassa.

²⁰⁷ DOGC núm. 4998, de 30/10/2007, i correcció d'errades en el DOGC núm. 5022, de 4/12/2007.

²⁰⁸ DOGC núm. 5214, de 12/9/2008.

6.1 Contingut i límits dels reials decrets de traspàs de competències

Si bé és cert, com afirma JOAQUÍN TORNOS,²⁰⁹ que, tot i que les competències assumides per l'Estatut atribueixen a la Generalitat la capacitat jurídica d'actuar, aquesta capacitat jurídica requereix, però, uns altres elements per poder exercir correctament la competència: els mitjans personals, materials i financers que l'ompliran de contingut. El mecanisme previst per determinar aquests mitjans complementaris, així com per operar-ne el traspàs, són els anomenats *reials decrets de transferència*.

La regulació de les transferències de competències la trobem en primer lloc a l'article 147.2.d CE, que disposa que els estatuts d'autonomia hauran de contenir, en relació amb les competències, la concreció de quines són les assumides per aquests d'acord amb el que marca la CE, així com les bases per al traspàs de serveis corresponents a les mateixes competències. Aquesta previsió constitucional és desplegada actualment per la disposició transitòria sisena de l'Estatut del 1979 —vigent d'acord amb el contingut de la disposició transitòria segona de l'actual EAC.

D'acord amb els preceptes esmentats, es va constituir la Comissió Mixta de Transferències Estat-Generalitat, integrada paritàriament per vocals designats per l'Estat i per la Generalitat de Catalunya, que s'encarrega d'inventariar els béns i drets de l'Estat que hauran de ser objecte de traspàs a la Generalitat, de concretar els serveis i institucions que hauran de ser traspassats a la competència de la Generalitat. Els acords de la Comissió Mixta prenen la forma de proposta al govern de l'Estat, que les aprovarà mitjançant reial decret, i aquells acords figuraran com a annexos al reial decret i seran publicats simultàniament al *Boletín Oficial del Estado* i al *Diari Oficial de la Generalitat*, i adquiriran vigència a partir d'aquesta publicació.

Actualment les normes de funcionament de la Comissió es regulen al Reial decret 1666/1980, de 3 de juliol, que regula el procediment d'adopció d'acords en el si de la Comissió Mixta, així com als articles 16 a 21 de la Llei 12/1983, de 14 d'octubre, del procediment autonòmic.

²⁰⁹ TORNOS MAS, Joaquín, "Les competències de la Generalitat" en l'obra col·lectiva coordinada per ALBERTÍ, Enoch (coord.), *Manual de dret públic de Catalunya*, Institut d'Estudis Autonòmics, Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 2000 (pàg.189-190).

Com apunta JOAQUÍN TORNOS pel que fa a la força jurídica dels acords de traspassos, el TC ha establert que són vinculants per al govern, el qual s'ha de limitar a donar-hi forma de reial decret —STC 76/1983, de 5 d'agost, FJ 28—. Ara bé, també s'ha de tenir en compte que, en el supòsit que alguna de les dues parts es negui a tancar un acord de traspàs, l'altra quedarà desemparada, sense ni la possibilitat de plantejar un conflicte positiu de competències davant del Tribunal Constitucional.

En aquest context, si bé és cert que és l'Estat qui té la força jurídica per fer realment operatives les competències previstes per l'Estatut a través de facilitar l'acord a la Comissió Mixta i aprovar els corresponents reials decrets, no és menys cert que els decrets de transferències no poden alterar en cap cas el repartiment de competències establert per l'Estatut i per la CE. Això sí, com ha reconegut el Tribunal Constitucional²¹⁰, els decrets de transferència tenen el valor jurídic de les normes interpretatives, que ajuden a delimitar l'abast de les regles competencials que conté l'Estatut.

6.2 El primer traspàs en matèria d'ordenació del litoral de l'Estatut del 1979

Com s'ha exposat anteriorment, l'Estatut de Catalunya del 1979, a diferència del del 1932, va assumir la competència exclusiva en matèria d'ordenació del litoral i pocs anys després es van operar, a través del Reial decret 3301/1981, de 18 de desembre, sobre transferència de serveis de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'ordenació del litoral, les transferències necessàries per fer efectiva la competència.

Paradoxalment, tot i que l'Estatut preveia aquesta competència de manera explícita, les transferències operades a partir d'aquesta competència pel Reial decret 3301/1981 van ser molt escasses:

“1. Corresponde a la Generalidad de Cataluña, al amparo de su competencia en materia de ordenación del litoral, formular y aprobar planes de ordenación de las zonas del litoral, que podrán incluir las playas, pero, en ningún caso, la zona marítimo-terrestre, así como autorizar los usos del suelo, que ajustados a planeamiento pretendan localizarse en la zona ordenada.

En la fase de información oficial de estos planes, se recabará informe de los organismos de la Administración Central del Estado, competentes en materia de dominio público marítimo. Dichos informes deberán ser favorables, para que se pueda proceder a la aprobación definitiva del plan por parte de la Generalidad.

La Generalidad, previo pronunciamiento favorable sobre la acomodación del uso del suelo al correspondiente plan, tramitará en la forma establecida en la Ley de Costas y Reglamento para su

²¹⁰ Sentències del Tribunal Constitucional: STC 153/1989, de 5 d'octubre (RTC 1989\153), i STC 118/1998, de 4 de juny (RTC 1998\118).

ejecución, los expedientes de concesión de dominio público del Estado sin perjuicio de que la notificación de la resolución recaída se realice a través de los órganos competentes de la Generalidad.

2. Cuando la zona marítimo-terrestre excluida con carácter general de la ordenación pierda su calidad de tal, se realizará un nuevo deslinde por la Administración del Estado.

En los supuestos de expedientes de concesión que conlleven ganar terrenos al mar que no vayan a tener carácter de zona marítimo-terrestre, se establecerá en la correspondiente Orden de concesión la nueva línea de deslinde, y su tramitación se ajustará a lo dispuesto en el párrafo tercero del número 1 de este mismo apartado B).

3. En virtud de lo previsto en el artículo 11.10 del Estatuto de Autonomía, compete a la Generalidad autorizar las obras e instalaciones de vertido al mar, así como la inspección de las mismas, sin perjuicio de las competencias en orden al otorgamiento de las concesiones sobre el dominio público, que, en todo caso, corresponden a la Administración del Estado.

La tramitación de los expedientes de concesión se ajustará a lo establecido en el párrafo tercero del número 1 de este mismo apartado B).”

Novament aquí hem de contextualitzar el moment polític d'aprovació de l'acord en la Comissió Mixta, el 31 de juliol de 1981 —pocs mesos després del cop d'estat del 23 de febrer— per entendre les reticències al desplegament competencial de l'Estatut del 1979. Això explicaria per què el traspàs de la mateixa competència a Euskadi un any abans no havia posat cap límit o fins i tot per què les transferències en ordenació del litoral a d'altres CA anys després van ser molt menys restrictives i van incorporar el domini públic maritimoterrestre dins del concepte d'ordenació del litoral.

Sigui com sigui, el 1981 es transfereix a la Generalitat la possibilitat d'aprovar plans d'ordenació del litoral, que curiosament —i seguint l'esquema de la Llei de costes del 1969, que diferenciava els dos conceptes— incloïa les platges però “en cap cas” la zona maritimoterrestre. En relació amb l'espai ordenat pels plans esmentats, incloent-hi les platges, la Generalitat en podia autoritzar els usos, però les concessions les havia de tramitar l'Administració de l'Estat —seguint la LC del 1969 i el seu Reglament—, sense perjudici que la notificació final de la concessió la fes la Generalitat. Finalment, el decret de traspàs regula també la competència executiva de la Generalitat per autoritzar obres i instal·lacions d'abocaments al mar, condicionada a les concessions que hauria de concedir l'Administració de l'Estat.

La remissió de totes les competències a l'Estat a través de la LC i el RLC va comportar que les escasses transferències operades el 1981 quedessin absolutament residuals a partir de l'aprovació de la vigent LC del 1988 i el RLC. Així, tot i que la Generalitat, a partir del 1988, podria continuar aprovant plans d'ordenació del litoral, la determinació dels usos de les platges seria assumit per l'Administració de l'Estat, i les autoritzacions en aquest espai les

tramitaria també l'Administració de l'Estat, deixant al marge de tot el procés la Generalitat. A efectes pràctics, com s'ha exposat anteriorment, l'aprovació de la LC no només va suposar una laminació de les competències catalanes en ordenació del litoral, sinó també una intromissió en altres títols competencials, com l'urbanisme i l'ordenació del territori.

Tot i això, la STC de 4 de juliol de 1991 sobre la LC va servir per tornar a la Generalitat les competències per atorgar autoritzacions sobre els usos permesos en la zona de servitud de protecció. Així, la declaració de nul·litat de l'article 26.1 de la LC, que atribuïa a l'Estat la competència per atorgar les autoritzacions esmentades, va comportar la modificació de l'article 48.1 del RLC²¹¹ i l'aprovació a Catalunya del Decret 55/1992, de 10 de febrer, pel qual s'atribueixen competències al Departament de Política Territorial i Obres Públiques en la zona de servitud de protecció de la LC. No es tracta estrictament d'un traspàs, ja que, a tenor del TC, la competència no era de l'Estat, però sí que suposa una ampliació del marc competencial català amb posterioritat a l'aprovació de la LC.

6.3 Els traspàsos en ordenació del litoral a partir de l'Estatut del 2006

Com s'ha apuntat anteriorment, els traspàsos en matèria d'ordenació del litoral, els anys 2007 i 2008, van representar les primeres competències transferides en aplicació del nou Estatut d'autonomia de l'any 2006. Es tracta d'un temps rècord, si tenim en compte que amb prou feines havia transcorregut un any entre la publicació de l'Estatut, el juliol del 2006, i la reunió de la Comissió Mixta en què es va fer efectiva una primera part del traspàs de les noves competències previstes als articles 149.3 i 4 de l'EAC.

Així, el primer dels traspàsos va ser operat pel Reial decret 1404/2007, de 29 d'octubre, de traspàs de funcions i de serveis de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'ordenació i gestió del litoral (autoritzacions i instal·lacions marítimes).

Ara bé, el traspàs va ser ampliat un any després, el 2008, fins a completar —a parer de la Comissió Mixta— totes les competències en matèria d'ordenació del litoral que preveia l'Estatut. L'ampliació del traspàs es va operar a través del Reial decret 1387/2008, d'1

²¹¹ Modificació operada per l'article únic del Reial decret 1112/1992, de 18 de setembre, pel qual es modifica parcialment el Reglament general per al desplegament i execució de la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes, aprovat pel Reial decret 1471/1989, d'1 de desembre.

d'agost, sobre ampliació de funcions i serveis traspassats a la Generalitat de Catalunya pel Reial decret 1404/2007, de 29 d'octubre, en matèria d'ordenació i gestió del litoral.

A continuació analitzaré els continguts dels dos reials decrets, tenint sempre present, tal com s'ha explicat, que es tracta de normes que, tot i no poder alterar la distribució competencial fixada per la CE i l'Estatut, sí que serveixen per interpretar l'esmentada distribució a criteri del Tribunal Constitucional.

6.3.1 Reial decret 1404/2007, de 29 d'octubre, de traspàs de funcions i de serveis de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'ordenació i gestió del litoral

Aquest primer Reial decret, seguint l'esquema clàssic de la resta de traspassos, conté la referència a les normes que emparen el traspàs, seguit d'un epígraf en què es detallen les funcions i els serveis d'ordenació i gestió del litoral que fins ara desenvolupa l'Administració de l'Estat i que passa a desenvolupar la Generalitat de Catalunya. Es descriuen també, en el mateix annex del decret, les càrregues financeres dels mitjans que es traspassen, sense concretar, però, el personal i els llocs de treball traspassats, que es deleguen a un acord posterior de la Comissió Mixta.

En relació amb els traspassos, element central de la norma, s'acorda traspassar, en aplicació de l'article 149.3 i 4 de l'EAC, les funcions i els serveis d'ordenació i gestió del litoral següents:

“1) La gestió i l'atorgament de les autoritzacions d'usos de temporada a les platges i al mar territorial (zones de fondeig, pantalans flotants i usos anàlegs).

La vigilància i règim sancionador en relació amb les autoritzacions esmentades.

La gestió dels ingressos que es produeixin per l'explotació dels usos autoritzats.

2) Totes les funcions de l'Administració general de l'Estat en relació amb les autoritzacions i les concessions que estiguin en vigor sobre les instal·lacions que consten a les relacions 1.A y 1.B, respectivament.

La gestió dels ingressos que es produeixin per l'explotació.

Les pròrrogues, les modificacions substancials, o els atorgaments de nova concessió s'han de sotmetre al règim general que s'acordi sobre l'atorgament de concessions.

3) La gestió i l'atorgament de les autoritzacions d'activitats en què es donin circumstàncies especials d'intensitat, perillositat o rendibilitat; i també de les autoritzacions d'ocupació del domini públic maritimoterrestre amb instal·lacions desmuntables o amb béns mobles.

La vigilància i el règim sancionador en relació amb les autoritzacions esmentades.

La gestió dels ingressos que ocasioni l'explotació.

- 4) La planificació, l'elaboració i l'aprovació dels projectes, així com la gestió i l'execució de les obres i les actuacions que no siguin d'interès general.
- 5) La participació de la Generalitat de Catalunya en la planificació i la programació de les obres d'interès general i emissió dels informes corresponents sobre la qualificació d'interès general.

L'execució i la gestió d'aquestes obres d'interès general en els termes del conveni subscrit amb l'Administració general de l'Estat.”

Com es pot apreciar de la lectura del Decret, es traspassen a la Generalitat la gestió i l'atorgament de les autoritzacions d'activitats en què es donin circumstàncies especials d'intensitat, perillositat o rendibilitat, i també les autoritzacions d'ocupació del domini públic maritimoterrestre amb instal·lacions desmuntables o amb béns mobles, regulades a l'article 51 de la LC. També es traspassen, perquè així es preveu de manera explícita tot i que podrien quedar integrades en l'epígraf anterior, la gestió i l'atorgament de les autoritzacions d'usos de temporada a les platges i al mar territorial regulades a l'article 53 de la LC.

En relació amb aquestes autoritzacions traspassades —previstes en l'article 149.3.b EAC—, recordem que, d'acord amb la Sentència STC 31/2010, es tracta d'una competència executiva i condicionada en tot cas a la LC i el RLC. Això significa que la Generalitat en aquesta matèria, *a priori*, només podria aprovar reglaments que versin sobre l'organització interna i l'ordenació funcional de la competència executiva.

Sobre les autoritzacions esmentades, el Decret també preveu que la Generalitat assumeix la vigilància i el règim sancionador en relació amb les autoritzacions, que es regulen al títol V de la LC. Tot i que la lògica ens semblaria indicar que la vigilància i el règim sancionador formen part de les competències de gestió de les autoritzacions, el cert és que l'Estatut no preveia de manera explícita aquesta possibilitat, i tot i així va ser transferida en el Decret.

Finalment, en relació amb les autoritzacions, el Decret preveu que la Generalitat gestioni els ingressos que es produeixin per l'explotació dels usos autoritzats. En aquest cas, es tracta d'una transferència operada a partir del que disposa l'article 149.3.c) EAC i que està condicionada, tal com afirma el mateix precepte, “al que estableix la legislació general” i, en qualsevol cas, a la regulació de cànon i taxes dels articles 84 i següent de la LC. En relació amb aquesta transferència, és important destacar que només afecta els ingressos que es produeixin per “l'explotació dels usos autoritzats”, i no en canvi pels ingressos en la utilització o aprofitament del domini públic maritimoterrestre, que —com veurem en el següent decret de traspassos— resten reservats a l'Estat.

El Decret, més enllà de les autoritzacions, també preveu la transferència de les funcions que exerceix l'Estat —de vigilància de les condicions de la concessió— en relació amb un nombre limitat d'autoritzacions —14 en total— i de concessions —10 en total— en vigor sobre les instal·lacions marítimes i clubs nàutics. En relació amb les concessions, i de manera anàloga a les autoritzacions, es transfereix també la gestió dels ingressos que es produeixen per la seva explotació. Ara bé, es disposa que, pel que fa a les pròrrogues, les modificacions substancials o els atorgaments de nova concessió, s'han de sotmetre al règim general que s'acordi sobre l'atorgament de concessions. En definitiva, es remet la determinació d'aquest règim a un traspàs posterior.

És evident, pel que fa a les concessions, que aquest primer traspàs es queda molt curt i remet el desplegament efectiu i real de l'article 149.3.b) pel que fa a les concessions al traspàs que es farà un any després.

Les darreres transferències serveixen per traspassar a la Generalitat les competències en obres públiques dels articles 149.3.d) EAC —obres que no siguin d'interès general— i 149.4 EAC en relació amb el 148.2 EAC —obres que siguin d'interès general.

Així, en relació amb les primeres, el Decret especifica que passa a ser competència de la Generalitat la planificació, l'elaboració i l'aprovació dels projectes, així com la gestió i l'execució de les obres i les actuacions que no siguin d'interès general situades al litoral —amb independència que es trobin o no al domini públic—. Recordem, però, en relació amb aquesta competència, que quan l'obra s'ubiqui al domini públic, la Generalitat necessitarà probablement una adscripció dels béns, seguint el procediment que es descriu en el segon reial decret de traspàs.

Sobre les obres d'interès general situades al litoral, en sintonia amb l'article 149.4 EAC en relació amb el 148.2 EAC, es preveu la participació de la Generalitat de Catalunya en la planificació i la programació de les obres d'interès general i l'emissió dels informes corresponents sobre la qualificació d'interès general. Finalment, en relació amb l'execució i la gestió de les obres les obres d'interès general, es condicionen a un conveni subscrit amb l'Administració general de l'Estat i el contingut del qual no figura al Decret.

En conclusió, aquest primer reial decret transfereix bona part de les competències de l'article 149.3 de l'Estatut, llevat del 149.3.a) —plans territorials d'ordenació i ús del litoral i de les

platges, que es trobaven ja transferits, parcialment i amb l'exclusió de la zona maritimoterrestre, pel Reial decret 3301/1981—, i de bona part de les concessions previstes al 149.3.b), que tampoc són transferides.

Com veurem a continuació, el segon traspàs completa les transferències en matèria de concessions, però no ho fa, en canvi, en relació amb la possibilitat que els plans territorials d'ordenació i ús del litoral puguin regular el domini públic —més enllà de les platges—, competència que curiosament sí que tenen bona part de les CA amb litoral propi.

6.3.2 Reial decret 1387/2008, d'1 d'agost, sobre ampliació de funcions i serveis traspassats a la Generalitat de Catalunya pel Reial decret 1404/2007, de 29 d'octubre, en matèria d'ordenació i gestió del litoral

Aquest segon traspàs, que adopta la forma d'ampliació del primer, segueix l'esquema de l'anterior, amb algunes peculiaritats. Així, en aquest segon, més enllà de la descripció de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat que es traspassen, es preveu també un epígraf específic amb les funcions i serveis que es reserva l'Administració de l'Estat i fins i tot un altre amb les funcions concurrents entre les dues administracions.

Tot i que, com veurem a continuació, les transferències operades en aquest segon reial decret versen en bona part sobre les concessions que no s'havien transferit en el primer reial decret, aquest segon acord de transferència —en forma d'ampliació— aprofita per puntualitzar quin serà el paper que l'Administració de l'Estat es reserva en la gestió del domini públic maritimoterrestre a Catalunya. I a aquest objectiu s'adrecen justament els epígrafs dedicats a les competències reservades a l'Estat i a les concurrents entre les dues administracions.

6.3.2.1 Ampliació de funcions i serveis a la Generalitat

Pel que fa als traspassos, s'acorda l'ampliació de funcions i serveis en matèria d'ordenació i gestió del litoral a la Generalitat de Catalunya en les matèries següents:

- “1. La gestió de les concessions demaniales, que inclou, en tot cas, l'atorgament, la renovació, la pròrroga, la modificació i l'extinció. Les concessions esmentades són les següents:
 - a) Les que es requereixin per efectuar abocaments al domini públic maritimoterrestre i les d'ocupació del domini públic maritimoterrestre exigides per a les explotacions d'aqüicultura.
 - b) Les que emparen usos especialment intensos, rendibles o perillosos, així com privatis, amb obres o instal·lacions desmuntables que, per la seva naturalesa, finalitat o altres circumstàncies, requereixin un termini d'ocupació superior a un any.

- c) Les concessions emparades per una altra concessió d'explotació de recursos miners o energètics.
 - d) Les que emparin usos especialment intensos, rendibles o perillosos, així com privatius, amb obres o instal·lacions no desmuntables. Igualment, les concessions que possibilitin l'execució d'obres fixes al mar i les que emparin les instal·lacions marítimes menors en el domini públic maritimoterrestre, com ara embarcadors, molls de pilons, escars, etc., que no formin part d'un port o no hi estiguin adscrites.
2. La vigilància, la tramitació i la imposició i la recaptació de les sancions que corresponguin, pel que fa a l'incompliment de les condicions d'atorgament de les concessions demaniales.
 3. La gestió i l'atorgament d'autoritzacions en zones de servitud de trànsit i d'accés al mar, així com la vigilància, la tramitació i la imposició i la recaptació de les sancions que corresponguin, pel que fa a l'incompliment d'aquestes en els termes en què van ser atorgades.
 4. La gestió del registre de concessions en domini públic maritimoterrestre en l'àmbit de la comunitat autònoma de Catalunya.
 5. L'emissió de l'informe previ al rescat de les concessions demaniales quan, per raons d'interès general, l'exercici d'aquesta funció sigui competència de l'Administració general de l'Estat.
 6. L'emissió de l'informe previ al plec que serveixi de base per a la redacció dels projectes corresponents a obres d'interès general.”

Com es pot apreciar, l'ampliació de competències a través d'aquest segon reial decret comprèn la gestió de la globalitat de les concessions demaniales, que no havien estat transferides amb el primer traspàs, i per a més precisió el Reial decret fa una descripció de les diferents tipologies, que va ser seguida posteriorment pel Reial decret 62/2011, de 21 de gener, que traspassava a Andalusia les competències en ordenació del litoral previstes al seu estatut, molt similars —per no dir idèntiques— a les de l'Estatut català.

En relació amb les concessions, i en espera d'enumerar les reserves que l'Estat efectua en relació amb la seva gestió, el Reial decret especifica que la transferència inclou, en tot cas, l'atorgament, la renovació, la pròrroga, la modificació i l'extinció. És a dir, inclou tota la vida de la concessió, des del naixement fins a l'extinció.

El traspàs de la gestió d'aquestes concessions, pocs anys abans de finalitzar la vigència de les concessions previstes al règim transitori de la LC pel que fa als titulars de propietats en el domini públic maritimoterrestre a l'entrada en vigor de la mateixa LC —prevista inicialment pel 2018—, la converteix en una competència cabdal als efectes d'ordenar i configurar el domini públic maritimoterrestre a Catalunya. Al mateix temps, però, no és menys cert que la transferència de la competència trasllada a l'Administració de la Generalitat la pressió per decidir si prorroga o no les esmentades concessions, durant 30 anys més, en els termes que el règim transitori de la mateixa llei preveu.

En relació amb les concessions, si bé el traspàs inclou la vigilància, la tramitació i la imposició i la recaptació de les sancions que corresponguin, pel que fa a l'incompliment de

les condicions d'atorgament de les concessions demaniales, també s'hi inclou —com veurem més endavant— la gestió dels ingressos d'explotació talment com en el cas de les autoritzacions.

Una altra de les novetats d'aquest reial decret és el traspàs a la Generalitat de les competències de l'Estat en la gestió i l'atorgament d'autoritzacions en zones de servitud de trànsit i d'accés al mar, així com la vigilància, la tramitació i la imposició i la recaptació de les sancions que corresponguin, pel que fa a l'incompliment d'aquestes en els termes en què van ser atorgades. El traspàs sobre les autoritzacions en aquestes servituds, però, no afecta les autoritzacions excepcionals per raons d'utilitat pública a les zona de servitud de protecció,²¹² de més importància per la seva amplada i que queden fora del traspàs.

Entre les competències traspassades en aquesta ampliació, també hi figura la gestió del registre de concessions en domini públic maritimoterrestre en l'àmbit de Catalunya, regulat en l'article 37.3 de la LC. El traspàs del registre es troba vinculat al de la vigilància i imposició de sancions en relació amb les concessions, ja que una de les finalitats del registre és justament controlar el compliment de les condicions estipulades, així com els efectes produïts sobre el domini públic. Ara bé, la transferència només fa referència a les concessions —entre les quals s'inclouen les autoritzacions d'abocaments— i no en canvi a les reserves o adscripcions, que també es detallen en el text de l'article 37.3 de la LC. El motiu probablement és el fet que les reserves de domini públic continuen figurant entre les competències de l'Administració de l'Estat i no s'han traspassat a la Generalitat, i que les adscripcions es configuren com a competències concurrents entre les dues administracions.

L'ampliació de les competències a la Generalitat es clou amb la cessió a l'Administració catalana de les facultats per emetre informes, que no seran vinculants d'acord amb el que preveu l'article 83.1 de la Llei 30/1992, en relació amb dues matèries: a) sobre el rescat de les concessions demaniales quan, per raons d'interès general, l'exercici d'aquesta funció sigui competència de l'Administració general de l'Estat, i b) sobre el plec que serveixi de base per a la redacció dels projectes corresponents a obres d'interès general.

²¹² S'ha de tenir present que els usos ordinaris no prohibits de la servitud de protecció són autoritzats per la Generalitat d'acord amb l'article 48.1 del RLC, desplegat a Catalunya pel Decret 55/1992, de 10 de febrer, pel qual s'atribueixen competències al Departament de Política Territorial i Obres Públiques en la zona de servitud de protecció de la Llei de costes.

Com veurem a continuació, entre les competències que es reserva l'Estat hi figuren el rescat de concessions demaniales per raons d'interès públic. Doncs bé, en aquest supòsit prèviament la Generalitat podrà emetre un informe sobre la conveniència o no del rescat esmentat.

El segon dels informes completa la previsió del primer traspàs en relació amb la participació de la Generalitat pel que fa a l'execució i gestió de les obres d'interès general, que restava condicionada a l'aprovació d'un conveni entre les dues parts, i que ara, a més, inclourà aquest informe sobre el plec que serveixi de base per a la redacció dels projectes corresponents a obres d'interès general. El plec, en definitiva, és un element clau a l'hora de configurar la mateixa obra.

6.3.2.2 Funcions i serveis que es reserva l'Estat

Com s'ha apuntat amb anterioritat, el segon reial decret, més enllà dels serveis i funcions ampliat en relació amb el primer traspàs, també inclou un apartat dedicat a les funcions i serveis que, en el marc de la competència en ordenació del litoral, es reserva l'Estat:

- “1. Respecte a les funcions recollides en l'apartat B) 1.a) d'aquest acord [concessions que permetin fer abocaments al domini públic maritimoterrestre i les d'ocupació del domini públic maritimoterrestre exigides per a les explotacions d'aqüicultura], l'Administració general de l'Estat, a través del Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí, es reserva la funció d'emetre preceptivament un informe en el termini de dos mesos. En absència d'informe en el termini assenyalat, es prossegueix la tramitació de l'expedient.
2. Respecte a les funcions recollides en l'apartat B) 1.b) d'aquest acord [concessions que emparin usos especialment intensos, rendibles o perillosos, així com privatis, amb obres o instal·lacions desmuntables que, per la seva naturalesa, finalitat o altres circumstàncies, requereixin un termini d'ocupació superior a un any], l'Administració general de l'Estat, a través del Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí, es reserva la funció d'emetre un informe preceptiu, en relació amb la garantia tant de la integritat física com de l'ús públic del domini públic maritimoterrestre, i de caràcter determinant en el termini de dos mesos. L'acte d'atorgament de la concessió només pot dissentir de l'informe esmentat de manera expressament motivada. En absència d'informe en el termini assenyalat, es prossegueix la tramitació de l'expedient.
3. Respecte a les funcions recollides en els apartats B) 1.c) [concessions emparades per una altra concessió d'explotació de recursos miners o energètics] i B) 1.d) [concessions que emparin usos especialment intensos, rendibles o perillosos, així com privatis, amb obres o instal·lacions no desmuntables. Igualment, les concessions que possibilitin l'execució d'obres fixes al mar i les que emparin les instal·lacions marítimes menors] d'aquest acord, l'Administració general de l'Estat, a través del Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí, es reserva la funció d'emetre preceptivament un informe en el termini de dos mesos amb relació amb la garantia tant de la integritat física com de l'ús públic del domini públic maritimoterrestre, previ a l'acte d'atorgament del títol d'ocupació. En absència d'informe en el termini assenyalat, es prossegueix la tramitació de l'expedient. En cas que l'informe no sigui favorable, s'obre un període de consultes perquè les dues administracions arribin a un acord. L'acord esmentat és una condició inexcusable per a l'atorgament de la concessió.
4. L'Administració general de l'Estat es reserva les funcions de fixar l'import dels cànon per la utilització o l'aprofitament del domini públic maritimoterrestre i d'exercir la titularitat sobre els drets econòmics produïts per la utilització o l'aprofitament del domini públic

maritimoterrestre, sens perjudici de la competència de la Generalitat de Catalunya per establir altres cànons per explotació d'activitat.

5. L'Estat recapta l'import dels cànons per la utilització o l'aprofitament del domini públic maritimoterrestre i la Generalitat de Catalunya recapta el cànon per l'explotació de l'activitat, sens perjudici que totes dues parts acordin mecanismes per facilitar aquesta gestió als usuaris.
6. L'Administració general de l'Estat es reserva la funció de rescatar les concessions demaniales quan la presència d'una raó d'interès general vinculada al seu àmbit de competències ho exigeixi.”

D'entrada, com es pot apreciar, entre les funcions que l'Estat es reserva figura l'emissió de tres informes preceptius en relació amb l'atorgament, la renovació, la pròrroga, la modificació i l'extinció de les concessions que s'hi relacionen —incloent-hi també les traspassades en el primer reial decret, que delegava el règim de gestió als acords d'aquest segon—. Ara bé, no en tots els casos l'emissió de l'informe per part de l'Estat té els mateixos efectes en el procediment de concessió.

Així, en relació amb el primer informe que l'Administració general de l'Estat, a través del Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí, es reserva d'emetre preceptivament en relació amb les concessions que permetin fer abocaments al domini públic maritimoterrestre i les d'ocupació del domini públic maritimoterrestre exigides per a les explotacions d'aqüicultura, la seva absència —en el termini de dos mesos que té l'Estat per emetre'l— comporta que pugui continuar la tramitació de l'expedient sense més conseqüències. De la lectura del precepte queda clar també que l'informe esmentat no és vinculant per a l'Administració de la Generalitat, sens perjudici que aquesta hagi de motivar la decisió quan s'aparti del contingut del mateix informe.

Pel que fa al segon informe preceptiu que l'Estat es reserva d'emetre, el precepte concreta que és en relació amb la garantia tant de la integritat física com de l'ús públic de domini públic maritimoterrestre, i que té caràcter determinant, però no vinculant, en el termini de dos mesos. El Reial decret també concreta, en relació amb el concepte *determinant*, que l'acte d'atorgament de la concessió només pot dissentir de l'informe esmentat de manera expressament motivada. Ara bé, talment com en el cas anterior, en absència d'informe en el termini assenyalat, es prossegueix la tramitació de l'expedient.

Per acabar amb els informes que l'Estat pot emetre preceptivament, se'n preveuen també en relació amb les concessions emparades per una altra concessió d'explotació de recursos miners o energètics, o concessions que emparin usos especialment intensos, rendibles o perillosos, així com privatis, amb obres o instal·lacions no desmuntables —entre les quals,

obres fixes al mar i instal·lacions marítimes menors—. També es preveu l'emissió de l'informe en el termini de dos mesos. L'objecte, igual que l'anterior, és en relació amb la garantia tant de la integritat física com de l'ús públic del domini públic maritimoterrestre, previ a l'acte d'atorgament del títol d'ocupació. En aquest darrer supòsit, novament en absència d'informe en el termini assenyalat, es prossegueix la tramitació de l'expedient. Ara bé, en cas que l'informe no sigui favorable, a diferència dels supòsits anteriors, s'obre un període de consultes perquè les dues administracions arribin a un acord, i aquest hipotètic acord serà una condició inexcusable per a l'atorgament de la concessió.

Com es pot apreciar, els informes que preceptivament emet l'Estat vinculen de manera gradual la Generalitat en funció del tipus de concessions objecte d'atorgament, renovació, pròrroga, modificació o extinció. Així, pel que fa a les primeres, l'informe no és vinculant; en les segones, tampoc explícitament, però en canvi és determinant —cosa que requereix una motivació expressa per apartar-se'n—, i en les terceres l'informe, tot i no ser vinculant directament, si no és favorable, exigeix obrir un període de consultes perquè les dues administracions arribin a un acord.

Una de les reserves més importants que preveu el Reial decret per a l'Estat són les funcions de fixar l'import dels cànon per la utilització o l'aprofitament del domini públic maritimoterrestre i d'exercir la titularitat sobre els drets econòmics produïts per la utilització o l'aprofitament del domini públic maritimoterrestre. Es reserva, en canvi, a la Generalitat de Catalunya, en la línia del que s'havia transferit en el primer reial decret, la competència per establir altres cànon per explotació d'activitat.

Sobre la recaptació dels imports, l'Estat recapta cànon per la utilització o l'aprofitament del domini públic maritimoterrestre i en canvi la Generalitat de Catalunya recapta el cànon per l'explotació de l'activitat. Això sí, es deixa la porta oberta perquè totes dues parts acordin mecanismes per facilitar aquesta gestió als usuaris.

Aquesta reserva per part de l'Estat, però, té difícil encaix —des del meu punt de vista— en la previsió de l'article 149.3.c de l'EAC, que incloïa entre les competències de la Generalitat la regulació i la gestió del règim econòmic financer del domini públic maritimoterrestre, en els termes que estableix la legislació general. Sembla difícil de justificar que el règim econòmic financer del domini públic maritimoterrestre es limiti al cànon per l'explotació de l'activitat, i

es reservi a l'Estat la fixació i recaptació per la utilització o l'aprofitament del domini públic maritimoterrestre.

Finalment, per acabar amb les competències reservades a l'Estat, i en coherència amb l'informe previst al primer reial decret que podria emetre la Generalitat prèviament al rescat de les concessions demaniales per part de l'Estat per raons d'interès general, l'Estat es reserva la funció de rescatar les concessions demaniales quan la presència d'una raó d'interès general vinculada al seu àmbit de competències ho exigeixi.

6.3.2.3 Funcions concurrents de l'Administració de l'Estat i la Generalitat de Catalunya

El segon, i darrer, Reial decret de traspàs de les competències en ordenació del litoral a Catalunya inclou també un epígraf dedicat a les funcions concurrents de l'Administració de l'Estat i la Generalitat de Catalunya que tampoc no preveia el primer:

- “1. Pel que fa a la utilització i la gestió del domini públic maritimoterrestre adscrit per a la construcció de nous ports i vies de transport de titularitat seva o d'ampliació o de modificació dels que ja existeixin, la Comunitat Autònoma de Catalunya ha d'informar el Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí de l'interès i l'objectiu de l'adscripció.
El Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí emet, en el termini de dos mesos, un informe d'adscripció en el qual es pronuncia sobre la integritat del domini públic maritimoterrestre, la prevenció mediambiental o la garantia d'ús públic. L'informe esmentat és vinculant quant a la delimitació del domini públic maritimoterrestre susceptible d'adscripció, els usos previstos i les mesures necessàries per a la protecció del domini públic. En absència d'informe en el termini assenyalat, es prossegueix la tramitació de l'expedient. En cas de discrepància entre totes dues administracions, s'obre un període de consultes per arribar a un acord.
2. Pel que fa als informes relatius al compliment del règim general del domini públic maritimoterrestre (integritat física i garantia de lliure accés per als usos comuns), que ha d'emetre l'Administració general de l'Estat amb relació als plans i les normes d'ordenació territorial i al planejament urbanístic, i a la seva modificació i revisió, inclosos els plans especials d'ordenació de façana marítima i els plans que desenvolupen el sistema portuari, en cas que l'informe esmentat no sigui favorable, s'obre un període de consultes entre totes dues administracions per arribar a un acord.
3. En l'aspecte funcional, es poden arbitrar fórmules de col·laboració per complir millor les funcions de totes dues administracions, sens perjudici de les competències respectives.
4. En matèria d'inversions en obres d'interès general situades a la Comunitat Autònoma de Catalunya, l'Administració general de l'Estat i la Generalitat de Catalunya creen, abans de la data d'efectivitat d'aquest acord de traspàs, una comissió bipartida amb les funcions següents, a més de les que es puguin acordar a través de la mateixa comissió:
 - a) La participació, a través de la facultat de proposta o d'informe, en la planificació i la programació de les obres que hagin estat prèviament declarades d'interès general.
 - b) La participació, a través de la facultat de proposta o d'informe, en la incorporació de les obres d'interès general a l'annex d'inversions de l'avantprojecte de pressupostos generals de l'Estat de cada any.

Capítol I. Marc jurídic i competencial en l'ordenació del litoral català

5. El Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí i la Comunitat Autònoma de Catalunya poden col·laborar mitjançant els convenis oportuns en el desenvolupament de l'estudi, l'execució i la gestió d'obres que siguin competència de totes dues administracions.
6. La Comunitat Autònoma de Catalunya proporciona a l'Administració general de l'Estat les dades relatives a concessions i autoritzacions del domini públic maritimoterrestre que atorgui.

Així mateix, el Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí i la Comunitat Autònoma de Catalunya desenvolupen, mitjançant el conveni oportú, el mode d'utilització i evolució dels sistemes d'informació actuals (DUNA, SENDA i ESTELA) en el marc de les competències que preveu aquest acord.”

Destaca d'entrada, entre les competències concurrents entre les dues administracions, la possibilitat que la Generalitat pugui adscriure béns de domini públic a la seva titularitat per a la construcció de nous ports i vies de transport de titularitat seva o ampliar o modificar els que ja existeixin.

En el procediment d'adscripció, el Reial decret disposa que la Generalitat ha d'informar el Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí de l'interès i l'objectiu de l'adscripció. Un cop l'Estat rep aquesta informació, el Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí emet, en el termini de dos mesos, un informe d'adscripció en el qual es pronuncia sobre la integritat del domini públic maritimoterrestre, la prevenció mediambiental o la garantia d'ús públic. És important tenir en compte que, a diferència d'alguns altres informes, en aquest cas és vinculant quant a la delimitació del domini públic maritimoterrestre susceptible d'adscripció, els usos previstos i les mesures necessàries per a la protecció del domini públic. Es preveu, però, que, en absència d'informe en el termini assenyalat, es prossegueixi la tramitació de l'expedient. Així mateix, i seguint la lògica del 117 de la LC, en cas de discrepància entre totes dues administracions, s'obre un període de consultes per arribar a un acord.

Es tracta d'una competència important, ja que, a diferència d'altres títols d'ocupació i ús del domini públic —com les concessions i autoritzacions— que es troben esmentats de manera explícita a l'article 149.3.b) de l'EAC, les adscripcions —regulades als articles 49 i 50 de la LC— no figuraven en el precepte esmentat. Tot i això, és cert que l'article parla literalment de “títols d'ocupació i ús del domini públic”, concepte on també tenen cabuda les adscripcions.

Com s'ha pogut veure al llarg de l'estudi dels dos reials decrets de transferència, no es fa referència als plans d'ordenació del litoral —competència ja transferida a la Generalitat el 1981 a través del Reial decret 3301/1981—. Tot i això, l'Estat, en aquest segon reial decret, recorda que entre les seves competències concurrents figura la possibilitat d'emetre un

informe amb relació a l'aprovació, modificació i revisió dels plans i les normes d'ordenació territorial i el planejament urbanístic —en la línia de l'article 117 LC—, incloent-hi els plans especials d'ordenació de façana marítima i els plans que desenvolupen el sistema portuari. En aquest cas, els informes han de versar sobre el compliment del règim general del domini públic maritimoterrestre (integritat física i garantia de lliure accés per als usos comuns). En el supòsit que l'informe esmentat no sigui favorable, s'obre un període de consultes entre totes dues administracions per arribar a un acord, però, a diferència d'altres informes, no pot prosseguir el procediment.

En l'epígraf dedicat a les competències concurrents també es preveuen diversos instruments de col·laboració entre les dues administracions. D'entrada, i amb la voluntat d'articular mecanismes de col·laboració no previstos explícitament, el Reial decret estableix que en l'aspecte funcional es poden arbitrar fórmules de col·laboració per complir millor les funcions de totes dues administracions, sens perjudici de les competències respectives.

En matèria d'inversions en obres d'interès general situades a Catalunya, també es preveu la possibilitat que les dues administracions col·laborin mitjançant els convenis oportuns en el desenvolupament de l'estudi²¹³, l'execució i la gestió d'obres que siguin competència de totes dues administracions. Així mateix, es crea, en matèria d'inversions en obres d'interès general, una comissió bipartida amb les funcions següents, a més de les que es puguin acordar a través de la mateixa comissió:

- a) La participació, a través de la facultat de proposta o d'informe, en la planificació i la programació de les obres que hagin estat prèviament declarades d'interès general.
- b) La participació, a través de la facultat de proposta o d'informe, en la incorporació de les obres d'interès general a l'annex d'inversions de l'avantprojecte de pressupostos generals de l'Estat de cada any.

Finalment, pel que fa a competències concurrents i seguint amb els mecanismes de col·laboració, es preveu que la Generalitat proporcionarà a l'Administració general de l'Estat les dades relatives a concessions i autoritzacions del domini públic maritimoterrestre que

²¹³ S'ha de recordar que, en relació a les obres d'interès general, el TC en la STC 31/2010 (FJ 92) adverteix que la legislació estatal que es dicti per aplicació de l'article 149.4 EAC s'haurà de fer d'acord amb el 150.2 CE, fet que exigirà en qualsevol cas l'aprovació d'una llei orgànica.

atorgui, i que les dues administracions desenvoluparan, mitjançant el conveni oportú, la forma d'utilització i evolució dels sistemes d'informació actuals —que porten per nom *Duna*, *Senda* i *Estela* — en el marc de les competències dels mateixos traspassos.

El decret es clou amb una referència als béns, drets, obligacions, personal i llocs de treball que es traspassen, així com amb una valoració de les càrregues financeres de les funcions i serveis que es traspassen.

7. CONCLUSIONS DEL NOU MARC COMPETENCIAL EN ORDENACIÓ DEL LITORAL

Un cop aprovat l'Estatut, dictada la sentència del Tribunal Constitucional sobre el mateix, i operats els traspassos del conjunt de serveis i funcions que configuren el títol competencial en ordenació del litoral, analitzarem en aquest epígraf quines són les conclusions de tot aquest procés.

D'entrada hem de tenir present que, per interpretar les noves competències en ordenació del litoral, no n'hi ha prou amb la lectura de l'Estatut, sinó que és necessari recórrer a la Sentència constitucional 31/2010, que opera, en paraules de JOAQUÍN TORNOS,²¹⁴ com un “manual d'instruccions” que va desactivant el contingut del molts dels seus preceptes.

Justament en aquest sentit, si tenim en compte tots els condicionants que la mateixa STC 31/2010 va imposar al desplegament de les competències en ordenació del litoral —com per exemple la mateixa LC—, difícilment podem parlar d'una competència exclusiva de la Generalitat, i potser seria molt més adequat parlar d'una competència compartida —i en alguns casos merament executiva—. Així, pròpiament no es pot parlar de competència exclusiva en cap dels quatre àmbits descrits pel 149.3 de l'EAC en què l'Estat intervé o bé de manera directa —establint-ne la regulació, com en el cas de la gestió dels títols d'ocupació i ús del domini públic— o bé de manera indirecta a través d'informes, que són preceptius i vinculants —com en el cas dels plans territorials i urbanístics d'ús del litoral.

Entrant en el contingut del l'article 149.3 de l'EAC i relacionant-lo amb els traspassos efectivament realitzats, pel que fa a l'establiment i la regulació dels plans territorials d'ordenació i ús del litoral i de les platges —previst en l'article 149.3.a)—, és probablement l'única transferència que no s'ha operat de manera explícita en els dos reials decrets del 2007 i 2008. El motiu és que la competència per aprovar aquests plans ja va ser operada, com s'ha exposat, pel Reial decret 3301/1981, de 18 de desembre. Ara bé, una de les peculiaritats apuntades en relació amb aquella norma és que la zona maritimoterrestre quedava exclosa de la competència catalana en ordenació del litoral, però no les platges. Si bé és cert que això ara no es corregeix explícitament, no és menys cert que no tindria sentit que la Generalitat

²¹⁴ TORNOS MAS, Joaquín, “La Sentencia del Tribunal Constitucional español 31/2010 sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña”, op. cit. (pàg. 13 a 46).

pogués atorgar tota classe títols d'ocupació i ús del domini públic i en canvi no pogués planificar aquest espai —tal com fan la majoria de CA espanyoles amb litoral—. Per aquest motiu, des del meu punt de vista, en la competència en ordenació del litoral s'ha d'entendre inclosa la globalitat del domini públic maritimoterrestre sense excepcions.

En relació amb la gestió dels títols d'ocupació i ús del domini públic —sigui en règim d'autoritzacions, concessions o adscripcions, previstes al 149.3.b)—, podem afirmar que la Generalitat es converteix en l'administració de referència, sens perjudici, tal com s'ha exposat, que l'Estat es reserva, pel que fa a les concessions o adscripcions, la facultat d'emetre els informes preceptius —vinculants en alguns casos i altres no—. De fet, a efectes pràctics, l'Estat només podrà intervenir en els títols d'ocupació o bé rescatant concessions demaniales per raons d'interès generals —però amb l'informe previ de la Generalitat— o bé a través de les reserves demaniales previstes als articles 47 i 48 de la LC per al compliment de fins de la seva competència. En aquest sentit, podem afirmar que la Generalitat, pel que fa a la gestió dels títols d'ocupació i ús del domini públic, es converteix en la finestreta única de l'Administració, sens perjudici de la participació estatal a través dels canals exposats.

Pel que fa a les competències en relació amb les autoritzacions d'usos que l'Administració atorga per a aquelles activitats establertes en alguna de les servituds previstes a la LC, la Generalitat amb els traspassos ha assumit la gestió i l'atorgament d'autoritzacions en zones de servitud de trànsit i d'accés al mar, amb la qual cosa amplia les autoritzacions que des del 1992²¹⁵ ja atorgava en relació amb els usos ordinaris de la servitud de protecció. Però, en canvi, no s'ha previst res en relació amb les autoritzacions per a usos excepcionals d'utilitat pública de la servitud de protecció —entre els usos excepcionals figuren els més polèmics, com per exemple habitatges o hotels—. En aquest sentit, si bé és cert que l'article 48 del RLC ja disposava que els usos permesos a la servitud de protecció restaven sotmesos a autorització de la CA, no és menys cert que els usos excepcionals d'utilitat pública resten encara avui condicionats a un acord del Consell de Ministres, d'acord amb l'article 25.3 de la LC.

Poc optimista és també la conclusió en relació amb les competències traspassades pel que fa al règim econòmic i financer del domini públic maritimoterrestre —previstes a l'article 149.3.c) de l'EAC—. Així, no només no s'han transferit les funcions de regulació dels cànons

²¹⁵ Previsió desplegada pel Decret 55/1992, de 10 de febrer.

per la utilització o l'aprofitament del domini públic, sinó que l'Estat continua recaptant-ne els imports. De fet, a efectes pràctics, en relació amb aquesta matèria, la Generalitat només recapta el cànon per la utilització a l'explotació de l'activitat. Cal suposar que, si l'Estat manté els ingressos derivats de les concessions, també mantindrà el règim d'inversions en el domini públic català amb independència d'aquestes transferències. En qualsevol cas, s'ha de dir, però, que el segon reial decret de traspàs deixa oberta la possibilitat que les dues administracions acordin mecanismes de col·laboració per facilitar la gestió dels pagaments als usuaris, evitant haver d'acudir novament a més d'una administració pel que fa a la gestió de l'espai.

En relació a l'execució i la gestió de les obres d'interès general situades al litoral català—previst a l'article 149.4 EAC— la sentència de l'Estatut condiona la legislació estatal que es dicti pel desenvolupament d'aquesta competència al mecanisme de l'article 150.2 CE, fet que exigirà en qualsevol cas l'aprovació d'una llei orgànica. El que a la pràctica comporta que la nova competència que havia sigut transferida —com a competència concurrent l'any 2008— resti sense efectes a l'espera d'una futura regulació a través de llei orgànica.

Finalment, podem afirmar que les competències traspassades no alteren la distribució competencial determinada per la LC, que permet a l'Estat regular àmbits exteriors al domini públic, cosa que afecta de ple les competències de la Generalitat en matèria d'urbanisme i ordenació del territori. En aquest sentit, l'Estat es continua reservant la competència per emetre informes relatius al compliment del “règim general del domini públic maritimoterrestre” en l'aprovació, modificació i revisió de plans i les normes d'ordenació territorial i el planejament urbanístic. S'ha de tenir present que, a l'empara del “règim general”, i en la línia del que el mateix Tribunal Constitucional va acabar resolent sobre l'article 149.3 EAC amb posterioritat a l'aprovació dels traspàsos, s'hi inclouen no només els principis continguts a l'article 132 de la CE en relació amb el domini públic, sinó tot el règim de servituds de la LC exterior al mateix domini. En aquest sentit, els informes emesos per l'Estat, tal com es recull explícitament al traspàs, versaran sobre el compliment de la integritat física i la garantia de lliure accés per als usos comuns al domini públic, és a dir, s'estudiarà l'adequació del planejament al règim de servituds de la LC. Es tracta d'una competència estatal clau per entrar a regular el model urbanístic i d'ordenació territorial del conjunt del litoral, ja que l'informe és preceptiu i, en el supòsit que no sigui favorable, s'obre un període de consultes entre totes dues administracions en els termes de l'article 117 LC.

En qualsevol dels casos, queda palesa, en els traspessos operats en matèria d'ordenació del litoral, la desconfiança permanent que l'Estat té en relació amb la Generalitat pel que fa al respecte al règim de protecció del domini públic —incloent-hi les seves servituds.

L'Administració General de l'Estat s'oblida que la Generalitat de Catalunya —d'acord amb la disposició addicional sisena de l'EAC— és l'Administració ordinària de l'Estat a Catalunya, un cop operades les competències que aquesta exercia a Catalunya. I amb aquesta desconfiança acaba convertint, tal com s'ha exposat, la competència exclusiva en ordenació del litoral en una competència compartida o, en alguns casos, merament executiva.

La Generalitat assumeix, doncs, competències compartides i executives en ordenació del litoral de les quals no gaudia amb l'EAC del 1979 i que la converteixen en l'administració de referència en la gestió de l'espai²¹⁶, però resta molt lluny de convertir-se en l'administració única que ordeni el litoral a Catalunya —tal com pretenia inicialment el legislador estatutari.

Ara bé, tot i que el procés estatutari ha demostrat —com afirma JOAQUÍN TORNOS²¹⁷— que l'Estatut no pot imposar noves interpretacions constitucionals, difícilment es pot negar al legislador la possibilitat d'interpretar directament la Constitució —tal com defensa CARLES VIVER PI-SUNYER²¹⁸—. Segons aquest darrer autor, el legislador es pot separar de la doctrina constitucional sempre que es faci de forma motivada, dialogant amb ella, i aportant dades i arguments que legitimin la nova interpretació. Analitzarem, doncs, en el darrer dels capítols d'aquest treball, quins són els marges que li resten al legislador català —partint de la jurisprudència constitucional i “dialogant” amb ella— per desenvolupar un desplegament competencial en matèria d'ordenació del litoral.

²¹⁶ El nou model de distribució competencial en ordenació del litoral regulat per l'EAC i pels decrets de traspàs no és únic a l'Estat, sinó que Andalusia, que gaudia d'un títol competencial en ordenació del litoral pràcticament idèntic al català, també gaudeix de les mateixes competències transferides des de l'any 2011 a través del Reial decret 62/2011, de 21 de gener.

²¹⁷ TORNOS MAS, Joaquín, “L'Estatut com a norma jurídica”, *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006*, op. cit.

²¹⁸ VIVER PI-SUNYER, Carles, “Els efectes vinculants de les sentències del Tribunal Constitucional sobre els legisladors: poden reiterar preceptes legals prèviament declarats inconstitucionals?”, *Com vinculen les sentències constitucionals el legislador?*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2012 (pàg. 95-126).

CAPÍTOL II.

L'ORDENACIÓ DEL LITORAL EN EL DRET COMPARAT ESTRANGER I AUTONÒMIC

1. L'ORDENACIÓ DEL LITORAL A L'ESTAT FRANCÈS: *LOI LITTORAL*

1.1 El marc competencial francès en ordenació del litoral

Fer un estudi de dret comparat en relació amb els diferents models d'ordenació del litoral de diferents països²¹⁹ obliga necessàriament a prestar una atenció especial al de l'Estat francès.

França és per proximitat, però també per similituds geogràfiques entre els dos litorals, probablement l'Estat amb una costa més similar a l'espanyola. No es tracta només de trams de costa molt llargs amb milers de quilòmetres —7.800 km de l'Estat espanyol respecte dels 5.500 de l'Estat francès—, sinó també del fet que els dos estats es veuen obligats a ordenar espais litorals de naturalesa diversa —costa mediterrània respecte de la costa atlàntica.

Les similituds entre els dos estats, però, es distancien de manera substancial quan parlem de models d'estat o d'organització territorial i distribució de competències. L'Estat francès és el paradigma d'estat centralista o unitari, però tot i això la seva constitució²²⁰ reconeix l'existència d'altres entitats territorials diferents de l'Estat.

Ara bé, a diferència de les constitucions d'altres models d'estat descentralitzat com l'espanyol o l'italià, la Constitució francesa no fa referència a la distribució de competències entre les corporacions territorials de nivell inferior a l'Estat. Així, la distribució de

²¹⁹ Per una visió més àmplia d'altres ordenaments jurídics, en relació a l'ordenació del litoral, es pot veure l'obra de diversos autors, dirigida per Antonio GARCÍA ALVAREZ, *Ordenación del territorio. Los espacios litorales en el derecho comparado*, Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medioambiente, Madrid, 1982.

²²⁰ Article 72 de la Constitució francesa de 4 d'octubre de 1958:

“Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.”

competències depèn exclusivament de l'Assemblea Nacional —únic legislador a l'Estat francès—. En aquest context, el paper que els resta als representants de les corporacions territorials inferiors és el de col·laborar en la preparació de lleis a través del Senat²²¹ com a segona cambra de l'Assemblea Nacional.

El que sí que incorpora la Constitució francesa, des del 2005, és una Carta del medi ambient, que —adossada al preàmbul de la Constitució— té ple valor constitucional. Així, per exemple, l'article 6 de l'esmentada carta preveu que les polítiques hauran de promoure un desenvolupament sostenible, conciliant la protecció i la millora del medi ambient amb el desenvolupament econòmic i el progrés social. En aquest sentit, tot i que, com reconeix Jacqueline MORAND-DEVILLER,²²² “és massa aviat encara per fer balanç de les conseqüències d'aquesta promoció constitucional, però es pot preveure que la invocació dels principis de la Carta per oposar-se a operacions d'urbanisme que desconeguin la protecció del medi ambient ja no serà excepcional, tant si es tracta del recurs d'invalidació d'una llei com del recurs d'anul·lació d'actes administratius”, la nova carta pot tenir conseqüències en el model d'ordenació del litoral del país veí.

Pel que fa a les competències, l'ordenació del litoral en l'ordenament francès s'ha d'entendre integrat en tres títols competencials diferents —ordenació territorial, urbanística i de medi ambient—. En la distribució d'aquestes competències observem que l'ordenació del territori i el medi ambient és competència de l'Estat. En canvi, pel que fa les competències urbanístiques, es van transferir als municipis el 1983.

En qualsevol dels casos, les funcions de l'Estat a les zones costaneres, talment com en el cas de l'Estat espanyol, són molt importants i es troben lligades també, com en el nostre cas, al fet que l'Estat francès és el titular del domini públic marítim²²³ protegit pels principis

²²¹ En aquest sentit, l'article 24 de la Constitució francesa reconeix que el Senat assumeix la representació de les entitats territorials de la República.

²²² MORAND-DEVILLER, Jacqueline, “Actualitat del dret urbanístic a França: les finalitats mediambientals i socials”, en el número monogràfic de la *Revista Catalana de Dret Públic* sobre dret a l'habitatge, urbanisme i cohesió social, Escola d'Administració Pública de Catalunya, núm. 38, Barcelona, 2009. Consultable en el web següent:
http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/revistes/Habitatge_drets_socials_i_valors_constitucionals
(darrera consulta: 9 de maig de 2012).

²²³ El domini públic marítim de l'Estat, d'acord amb l'article L2111-4 del Codi general de la propietat de les persones públiques, comprèn un espai similar al de l'Estat:

d'inalienabilitat i imprescriptibilitat.²²⁴ Així, l'Estat no es limita a legislar, com s'ha apuntat anteriorment, sinó que intervé d'una manera molt significativa en l'espai litoral planificant-lo.

1.2 La *Loi littoral*

En l'àmbit normatiu, les competències en ordenació del litoral estan desplegades en la Llei 86-2, de 3 de gener de 1986, relativa a l'ordenació, la protecció i la valorització del litoral (Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du litoral), coneguda com a *Llei del litoral (Loi littoral)*, que regula el litoral, entès, d'acord amb el seu article primer, com una entitat geogràfica que requereix una política específica d'ordenació, protecció i valorització. Aquesta llei, d'una edat similar a la LC espanyola, té una part del seu articulat incorporat al Codi del medi ambient i una altra part al Codi d'urbanisme.

La Llei del litoral, seguint amb els paral·lelismes amb la legislació espanyola i la LC, tampoc no està exempta de crítiques respecte de la seva aplicació i efectivitat en la protecció de l'espai. Paradoxalment, la Llei, com afirma MAHFOUD GHEZALI,²²⁵ és criticada tant pels partidaris de desenvolupar econòmicament el litoral com per aquells que serien més

“1° Le sol et le sous-sol de la mer entre la limite extérieure de la mer territoriale et, côté terre, le rivage de la mer. Le rivage de la mer est constitué par tout ce qu'elle couvre et découvre jusqu'ou les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles ;
2° Le sol et le sous-sol des étangs salés en communication directe, naturelle et permanente avec la mer ;
3° Les lais et relais de la mer :
a) Qui faisaient partie du domaine privé de l'Etat à la date du 1er décembre 1963, sous réserve des droits des tiers ;
b) Constitués à compter du 1er décembre 1963.
Pour l'application des a et b ci-dessus dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, la date à retenir est celle du 3 janvier 1986 ;
4° La zone bordant le littoral définie à l'article L. 5111-1 dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion ;
5° Les terrains réservés en vue de la satisfaction des besoins d'intérêt public d'ordre maritime, balnéaire ou touristique et qui ont été acquis par l'Etat.
Les terrains soustraits artificiellement à l'action du flot demeurent compris dans le domaine public maritime naturel sous réserve des dispositions contraires d'actes de concession translatifs de propriété légalement pris et régulièrement exécutés.”

Sobre la delimitació del domini públic es pot veure l'article de Danièle BURGUBURU i Yves JEGOUZO “Les nouvelles procédures de délimitation du domaine public maritime naturel”, dins el monogràfic de la revista *Actualité Juridique. Edition Droit Administratif* sobre “Les évolutions récentes du droit du littoral”, núm. 7, París, 2005 (pàg. 360-364).

²²⁴ Article L3111-1 del Codi general de la propietat de les persones públiques: “Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui relèvent du domaine public, sont inaliénables et imprescriptibles”.

²²⁵ GHEZALI, Mahfoud, “La Ley del litoral y la experiencia francesa de aplicación de la GIZC en Europa”, dins l'obra dirigida per FRANCISCO JAVIER SANZ i titulada *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, 2009 (pàg. 91-101).

proteccionistes d'aquest espai. Les crítiques, com afirmen LAURENT BORDEREAUX i XAVIER BRAUD²²⁶, tenen lloc per la plasticitat i la falta de definició de certs conceptes, com per exemple quines són les activitats que requereixen estar prop de l'aigua —i a les quals no s'aplica la prohibició d'edificació de la franja de 100 metres de l'article L146-4-III—. L'ús de conceptes molt generals que s'interpreten i s'apliquen de manera diferent són, doncs, un dels principals problemes del text actual, però els crítics —com apunten els autors esmentats— n'hi afegeixen d'altres, com la manca de regulació en matèria de ports o la falta d'una gestió econòmica global de l'espai litoral en la Llei.

La Llei del litoral té el problema de voler regular en un únic text, com el cas espanyol, un litoral de milers de quilòmetres amb realitats físiques molt diferenciades. Ara bé, no és menys cert que una excessiva regulació o precisió d'alguns conceptes li reduiria el marge d'adaptació necessari per afrontar la gran diversitat de problemes que ofereixen els més de cinc mil quilòmetres de costa.

A criteri de YANN TANGUY,²²⁷ aquesta és la tècnica més adequada, ja que serveix per frenar la urbanització a les zones costaneres amenaçades o sensibles, i al mateix temps la norma permet la modulació necessària per tenir en compte les situacions locals. Segons l'autor, per aconseguir-ho la llei utilitza tot un seguit de conceptes o nocions la semàntica dels quals és més a prop de la geografia i l'ecologia que de la terminologia jurídica.

Els riscos, naturalment, d'aquestes normes obertes i flexibles són la disminució de la seguretat jurídica dels operadors i, en definitiva, l'atorgament al gestor d'una major discrecionalitat en l'execució de la norma. Però, segons MAHFOUD GHEZALI, les polítiques de gestió integrada de les zones costaneres han de permetre superar els enfocaments estrictament jurídics i reglamentaris, fonamentats en restriccions, per fer prevaldre les lògiques basades en els projectes i la cooperació. En el mateix sentit s'expressen LAURENT BORDEREAUX i XAVIER BRAUD en afirmar que un marc nacional coherent de gestió de zones costaneres ha de proporcionar els mitjans per adaptar-se a la varietat de problemes sobre el terreny, sense

²²⁶ BORDEREAUX, Laurent, i BRAUD, Xavier, *Droit du littoral*, Gualino Lextenso-Éditions, París, 2009 (pàg. 45-51).

²²⁷ TANGUY, Yann, “La Loi littoral en questions, entre simplismes et complexité”, dins el monogràfic de la revista *Actualité Juridique. Edition Droit Administratif* sobre “Les évolutions récentes du droit du littoral”, núm. 7, 2005 (pàg. 354-359).

necessitat d'elaborar normes gaire detallades que tampoc no podran preveure totes les circumstàncies.

Així doncs, la correcta aplicació de la Llei del litoral i dels seus instruments de protecció dependrà en bona mesura dels municipis que, a través dels seus instruments de planejament, incorporin correctament els principis de protecció de la Llei i posin en pràctica estratègies de desenvolupament respectuoses amb el medi ambient d'acord amb el principi del desenvolupament urbanístic sostenible. Així doncs, els municipis litorals en l'ordenament francès són actors principals en l'ordenació de l'espai, però han de respectar en el seu planejament les exigències que estableix la Llei del litoral.

I aquest ha estat justament un dels problemes, ja que, com apunta MAHFOUD GHEZALI, les corporacions locals han aplicat una “gran flexibilitat” davant les pressions urbanístiques, augmentant les infraestructures i les activitats turístiques i infringint les exigències del desenvolupament sostenible. Això, afegit a la derogació de diversa normativa sectorial per permetre desenvolupar instal·lacions properes a la costa, ha fet augmentar de manera significativa la pressió sobre la costa, i en definitiva ha erosionat la Llei del litoral. Aquest problema lamentablement també manté un fort paral·lelisme amb la situació actual del litoral espanyol, on la LC s'ha mostrat insuficient per frenar les dinàmiques desmesurades de consum de sòl al litoral.

1.2.1 L'àmbit d'aplicació de la Llei: els municipis litorals

La Llei del litoral parteix de la premissa inicial que el litoral és una entitat geogràfica que requereix una política específica d'ordenació, protecció i valorització —article L321-1 del Codi del medi ambient—. S'ha de dir, però, que en relació amb l'objecte de la regulació el text no fa una definició del que és litoral o del que és domini públic, sinó que es limita a fer una descripció dels municipis litorals als quals s'aplicarà la norma —en el dret francès la descripció del domini públic es troba fora de la llei de costes, concretament en l'article L2111-4 del Codi general de la propietat de les persones públiques.

Sobre els municipis litorals, la llei —article L321-2 del Codi del medi ambient— defineix dos grups. El primer i més nombrós el formen els municipis riberecs dels mars i oceans, de les llacunes d'aigua salada i dels llacs, llacunes i embassaments interiors amb una superfície superior a 1.000 hectàrees; el segon el formen els municipis riberecs dels estuaris i dels

deltas quan estiguin situats avall dels límits de salinitat de les aigües i contribueixin a l'equilibri econòmic i ecològic del litoral. S'ha de dir, però, que, en relació amb aquest segon grup, el mateix precepte estableix que la llista d'aquests municipis serà establerta per decret adoptat en Consell d'Estat, amb la consulta prèvia dels consells municipals interessats.

Uns dels problemes, doncs, d'aplicació de la Llei del litoral va ser justament el retard en l'aprovació del decret del Consell d'Estat que havia de determinar els municipis del segon grup esmentat. Va ser aprovat, finalment, 21 anys després de l'aprovació de la Llei a través del Decret 2004-311, de 19 de març,²²⁸ i va servir per precisar el nom dels tres estuaris més grans de França —Sena, Loira i Gironda— als quals s'aplica la limitació d'urbanitzar a 100 metres del litoral. La resta de municipis riberencs dels estuaris i dels deltas quan estiguin situats avall dels límits de salinitat de les aigües també van ser previstos al Decret, però el precepte va ser derogat al cap de pocs mesos pel Decret 2005-935, de 2 d'agost.²²⁹

En qualsevol dels casos, l'àmbit d'aplicació de la llei inclou, segons dades del govern francès,²³⁰ 883 municipis —785 de riberencs dels mars i oceans i 98 dels estuaris—, que representen 22.500 km² o, el que és el mateix, el 4,05 % del territori de la França continental.

1.2.2 Els objectius de la Llei

El reconeixement, per part de l'article 1 de la Llei, que el litoral requereix una política específica d'ordenació, protecció i valorització també té una concreció en el mateix precepte en forma d'objectius. En aquest sentit, el text afirma que “la posada en pràctica d'aquesta política d'interès general implica una coordinació de les accions de l'Estat i de les entitats locals o de les seves agrupacions” per aconseguir els objectius que s'enumeren a continuació:

²²⁸ Décret n° 2004-311 du 29 mars 2004, fixant la liste des communes riveraines des estuaires et des deltas considérées comme littorales en application de l'article L. 321-2 du Code de l'environnement et la liste des estuaires les plus importants au sens du IV de l'article L. 146-4 du Code de l'urbanisme.

²²⁹ Article 8.68 del Décret n° 2005-935 du 2 août 2005 relatif à la partie réglementaire du Code de l'environnement. La partie réglementaire du code de l'environnement fait l'objet d'une publication spéciale annexée au Journal officiel de ce jour.

²³⁰ *Rapport français d'application de la Recommandation du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en oeuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe*, DIACT i Secreteriat General de la Mer, 2006. El document es pot trobar en l'enllaç següent: <http://www.datar.gouv.fr/sites/default/files/datar/rapportfrançaisrecommandationeuropeennegizc.pdf> (darrera consulta: 15 de setembre de 2012).

1. Fer un esforç de recerca i innovació sobre les peculiaritats i els recursos del litoral.
2. Protegir els equilibris biològics i ecològics, la lluita contra l'erosió, la preservació dels espais naturals i paisatges i el patrimoni.
3. Preservar i desenvolupar les activitats econòmiques relacionades amb l'aigua, com la pesca, els cultius marins, les activitats portuàries, la construcció i reparació navals i els transports marítims.
4. Conservar o desenvolupar les activitats agrícoles o silvícoles, industrials, artesanals i turístiques en les zones litorals.

Naturalment, els objectius de la Llei es tradueixen en un seguit de normes de compliment obligat i que podríem estructurar en quatre grans blocs:²³¹ normes aplicables a tots els municipis litorals, normes aplicables als espais propers a la riba, normes aplicables a la franja dels primers 100 metres des del límit de la costa, i finalment normes de preservació d'espais rellevants o característics.

1.2.3 Les normes aplicables a tots els municipis litorals

1.2.3.1 L'obligació de respectar el principi d'equilibri

“Pour déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, les documents d'urbanisme doivent tenir compte :

- de la préservation des espaces et milieux mentionnés à l'article L146-6 ;
- de la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes ;
- des conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés.

Dans les espaces urbanisés, ces dispositions ne font pas obstacle à la réalisation des opérations de rénovation des quartiers ou de réhabilitation de l'habitat existant, ainsi qu'à l'amélioration, l'extension ou la reconstruction des constructions existantes [...]” (article L146-2 del Code de l'urbanisme).

Amb un vincle clar amb l'article 6 de la Carta del medi ambient —incorporada a la Constitució—, que promou el desenvolupament sostenible, l'article L146.2 del Codi d'urbanisme, que forma part de la Llei del litoral, desplega el primer dels principis aplicables als municipis litorals, que és el principi d'equilibri.

²³¹ Tot i que aquesta no és l'estructura de la Llei del litoral, que agrupa la majoria dels instruments de protecció del litoral en els articles del Codi d'urbanisme agrupats en un únic capítol, el cert és que aquests quatre blocs permeten diferenciar els diferents àmbits d'aplicació de les normes de protecció i és l'esquema seguit pel professor JEAN-MARIE BÉCET en la seva obra de referència *Le droit de l'urbanisme littoral*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2002, que seguirem al llarg d'aquest epígraf.

El principi d'equilibri és la concreció, en els espais litorals, de l'anomenat *principi general d'equilibri*, que es regula a l'article L121-10 del Codi d'urbanisme i que, transposat al nostre ordenament jurídic, podríem definir com el desenvolupament urbanístic sostenible de l'article 3 del TRLUC.²³²

Pel que fa als municipis litorals i al seu planejament urbanístic, el respecte al principi d'equilibri implica determinar “la capacitat d'acollida” dels mateixos municipis, que han de tenir en compte d'entrada tres límits que fixa el mateix precepte L146-2:

- La preservació dels espais i els medis naturals rellevants o característics del patrimoni natural i cultural del litoral i necessaris per al manteniment dels equilibris biològics. En relació amb la determinació d'aquests espais, la norma remet a l'article L146-6 de la mateixa norma, i aquest, a un decret que en definirà la llista concreta.
- La preservació dels espais necessaris per al manteniment i desenvolupament de les activitats naturals i tradicionals del litoral, les activitats “agrícoles, pastorals, forestals i del mar”.
- La preservació dels accessos dels espais naturals, de la costa i dels seus equipaments.

Naturalment, el respecte al principi d'equilibri no suposa la prohibició d'urbanitzar, sinó l'adopció de límits i el respecte dels espais esmentats. El mateix precepte recorda que a les zones urbanitzades la disposició no impedeix l'execució de les operacions de rehabilitació dels habitatges existents o fins i tot la seva reconstrucció.

Com afirma JEAN MARIÉ-BECET,²³³ el concepte de *capacitat d'acollida* podria ser de considerable importància a la costa, com un element de dissuasió contra el desenvolupament anàrquic de les zones costaneres. Ara bé, el cert és que es tracta d'un concepte teòric de difícil aplicació pràctica per limitar la urbanització de les comunitats costaneres, fins al punt que poca cosa aporta a la resta de disposicions d'ordenació del litoral.

En aquest sentit, a la pràctica es constata, com afirma JEAN MARIÉ-BECET, que la gran majoria de municipis costaners justifiquen en els seus instruments de planejament la

²³² S'ha de dir, però, que, a diferència de l'ordenament urbanístic català, el principi d'equilibri en el Codi d'urbanisme es troba molt més desenvolupat i precisat, cosa que augmenta de manera evident la seva vinculació i aplicació real al planejament urbanístic.

²³³ MARIÉ-BECET, Jean, *Le droit de l'urbanisme littoral*, op. cit. (pàg. 52-60).

utilització d'una capacitat de càrrega adequada basant-se en els seus propis paràmetres. Només un control efectiu de la justícia administrativa garantiria una aplicació correcta del principi d'equilibri. En cas contrari, la quantificació i la qualificació de la capacitat d'acollida depenen de la discrecionalitat o subjectivitat del planificador.

Pel que fa justament a la jurisdicció administrativa,²³⁴ com afirma el mateix autor, el concepte *capacitat d'acollida* i el principi d'equilibri són poc utilitzats de manera aïllada per anul·lar el planejament urbanístic, i normalment es fan servir en connexió amb altres principis de protecció del litoral —com el de l'article L146-6, de protecció dels espais característics o rellevants—. Naturalment això no impedeix que, partint d'aquests principis, s'anul·lin projectes “faraònics” que tenen un encaix impossible en el L146-2 del Codi d'urbanisme.

1.2.3.2 L'obligació dels talls en la urbanització

“[...] Les schémas directeurs et les plans locaux d'urbanisme doivent prévoir des espaces natural présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation” (article L146-2 del Code d'urbanisme).

Es tracta d'un principi vinculat a l'anterior, i regulat en el mateix precepte, que estableix la prohibició de la continuïtat de la trama urbana en el planejament dels paisatges costaners. Així, per aplicar aquest principi, la línia costanera ha de preveure talls “verds” en la seva urbanització o, el que és el mateix, s'han de planificar zones verdes en tota la costa.

Tot i que el requisit és vigent en l'ordenament francès des del 1979,²³⁵ el cert és que la seva aplicació ara com ara, com recorda JEAN MARIÉ-BECET,²³⁶ encara planteja problemes, tant pel que fa a la determinació dels talls en el continu urbà com a la definició del seu règim jurídic.

D'entrada, un dels problemes va ser justament precisar la definició de què eren els talls en la urbanització. Va ser a través d'una instrucció de 22 d'octubre de 1991²³⁷ que es va concretar la definició del concepte i se'n van fixar alguns requisits:

²³⁴ Entre d'altres, les sentències del Tribunal Administratiu de Niça de 31 de gener de 1991 i 4 juliol del mateix any.

²³⁵ Aquesta obligació té l'origen en la directiva d'Ornano aprovada pel Decret 79-716, de 25 d'agost de 1979, pel qual s'aprova la directiva d'ordenació nacional relativa a la protecció i l'ordenació del litoral.

²³⁶ MARIÉ-BECET, Jean, *Le droit de l'urbanisme littoral*, op. cit. (pàg. 60-63).

²³⁷ Instrucció de 22 d'octubre de 1991 sobre la protecció i l'ordenació del litoral.

“L’organisation spatiale de l’urbanisation doit comporter des coupures, composantes positives qui séparent selon leur échelle des zones d’urbanisation présentant une homogénéité physique et une certaine autonomie de fonctionnement. L’entendue de ces coupures doit être suffisante pour permettre leur gestion et assurer leur pérennité.”

La definició, però, planteja dos problemes greus d’aplicació en el planejament urbanístic, com apunta JEAN MARIÉ-BECET. El primer és que la realitat física del litoral francès, molt urbanitzat, impedeix en molts casos els espais verds —tot i que la prohibició és vigent des del 1979—. Talment com molts dels instruments de la LC espanyola, aquest principi esdevé ineficaç en molts punts de la costa que han esdevingut un continu urbà.

El segon és que els talls han de tenir una escala suficient per separar els espais urbanitzats i al mateix temps permetre una gestió autònoma i sostenible. Això impossibilita, per tant, l’aplicació del principi amb la simple introducció a la trama urbana de zones verdes i exigeix la planificació d’àmbits de sòl no urbanitzat d’una certa dimensió. En definitiva, la correcta aplicació del principi comporta la protecció d’espais naturals i espais agraris, a través del planejament urbanístic, que puguin fer la funció de separadors entre els diferents espais urbanitzats.

1.2.3.3 L’obligació de continuïtat de la urbanització

“L’extension de l’urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l’environnement.

Par dérogation aux dispositions de l’alinéa précédent, les constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées peuvent être autorisées, en dehors des espaces proches du rivage, avec l’accord du préfet après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites. Cet accord est refusé si les constructions ou installations sont de nature à porter atteinte à l’environnement ou aux paysages.

Les dispositions du premier alinéa ne font pas obstacle à la réalisation de travaux de mise aux normes des exploitations agricoles, à condition que les effluents d’origine animale ne soient pas accrus” (article L146-4.I del Code d’urbanisme).

Amb l’objectiu de lluitar contra la dispersió, l’article L146-4.I del Code d’urbanisme, integrat a la Llei del litoral, disposa que la urbanització s’ha de fer en continuïtat amb les trames urbanes existents o bé a través de la integració en l’entorn natural.

Aquest criteri s’aplica en connexió amb altres limitacions a la urbanització del litoral i, per tant, s’ha d’interpretar en coherència amb aquestes. Així, aquest criteri de continuïtat de la urbanització no es podrà acumular a la franja costanera exterior de la zona urbanitzada —ja que contradiria el principi de no edificació dels primers 100 metres de la costa—, la qual cosa forçosament implica que la urbanització s’ha de fer o bé completant la mateixa trama urbana

—amb els espais no urbanitzats— o per la franja exterior a la mateixa trama que no sigui la litoral.

A l'efecte de concretar el concepte de continuïtat es tindran en compte dos elements, segons JEAN MARIÉ-BECET:²³⁸ el primer i obvi és la distància —entre la zona urbanitzada i la nova urbanització—, però també es tindrà en compte la configuració física del mateix espai.

En definitiva, el que es pretén és prohibir, en principi, les construccions aïllades i inconnexes amb la trama urbana als municipis de costa. En conclusió, aquells que vulguin construir caldrà que justifiquin la proximitat física de la trama urbana o d'altres edificacions.

Una segona possibilitat que planteja el precepte és que la nova urbanització no es faci en continuïtat a l'existent sinó a través de la integració al medi natural. En aquest segon supòsit, entén JEAN MARIÉ-BECET que l'aplicació del principi imposa encara més mesura a l'Administració, cosa que impedeix la urbanització de grans projectes i, en qualsevol dels casos, la justificació de la integració al medi ambient. Sobre el criteri d'integració, l'autor afirma que el que persegueix el legislador és evitar les construccions visibles de la costa, i en conseqüència el criteri de visibilitat pesarà en l'avaluació de la integració de la urbanització. A l'efecte de garantir la integració, es poden buscar diferents alternatives, com amagar les construccions amb altres elements —vegetació o tanques— o fer-ho a través de l'estil arquitectònic que s'ha d'adaptar al seu entorn.

En relació amb aquest segon supòsit, la jurisprudència²³⁹ també ha determinat que no pot ser utilitzat ni per edificar grans projectes amb centenars d'habitatges ni, tot al contrari, per permetre l'edificació d'una molt petita urbanització que no presenti ni els elements d'organització suficients per ser autònoma.

Finalment, l'article també preveu l'excepció del principi en el supòsit d'activitats agrícoles o forestals que són incompatibles amb les àrees residencials i que, en conseqüència, no es poden edificar en continuïtat a aquesta. Això sí, respecte a aquestes activitats, se'ls prohibeix

²³⁸ MARIÉ-BECET, Jean, *Le droit de l'urbanisme littoral*, op. cit. (pàg. 64-70).

²³⁹ Sobre això, la Sentència del Tribunal Administratiu de Montpeller de 9 de febrer de 1994 o la Sentència de la Cort Administrativa d'Apel·lació de Lió de 8 d'abril de 1997.

que s'estableixin ens espais propers a la costa i, en qualsevol cas, requeriran l'acord del prefecte.

1.2.3.4 L'obligació de garantir l'accés a la riba

“Les opérations d'aménagement admises à proximité du rivage organisent ou préservent le libre accès du public à celui-ci” (article L146-3 del Code d'urbanisme).

Talment com en el cas espanyol, a França es garanteix l'ús lliure i gratuït de la costa —que, com s'ha exposat, és un bé de domini públic—. En aquest sentit, des del 1858 el Consell d'Estat afirma que “tota persona té dret a accedir-hi lliurement”. Per poder garantir aquest ús públic, l'article 146-3²⁴⁰ del Codi d'urbanisme disposa que el planejament ha de preveure el lliure accés a la costa.

Ara bé, per fer efectiva aquesta garantia d'accés, s'han articulat dues servituds de pas dels vianants, una primera per passejar per la costa i una segona per accedir-hi.

Pel que fa a la primera, la servitud longitudinal, es regula en l'article 160-6 del Codi d'urbanisme, que disposa que la propietat privada que voregi el domini públic marítim està gravada amb una servitud de tres metres d'ample, dissenyada exclusivament per garantir el pas de vianants.

²⁴⁰ “Les propriétés privées riveraines du domaine public maritime sont grevées sur une bande de trois mètres de largeur d'une servitude destinée à assurer exclusivement le passage des piétons.

L'autorité administrative peut, par décision motivée prise après avis du ou des conseils municipaux intéressés et au vu du résultat d'une enquête publique effectuée comme en matière d'expropriation :

a) Modifier le tracé ou les caractéristiques de la servitude, afin, d'une part, d'assurer, compte tenu notamment de la présence d'obstacles de toute nature, la continuité du cheminement des piétons ou leur libre accès au rivage de la mer, d'autre part, de tenir compte des chemins ou règles locales préexistants ; le tracé modifié peut grever exceptionnellement des propriétés non riveraines du domaine public maritime ;

b) A titre exceptionnel, la suspendre.

Sauf dans le cas où l'institution de la servitude est le seul moyen d'assurer la continuité du cheminement des piétons ou leur libre accès au rivage de la mer, la servitude instituée aux alinéas 1 et 2 ci-dessus ne peut grever les terrains situés à moins de quinze mètres des bâtiments à usage d'habitation édifiés avant le 1er janvier 1976, ni grever des terrains attenants à des maisons d'habitation et clos de murs au 1er janvier 1976.”

La segona, la servitud transversal, es va incorporar a l'article 160-6-1²⁴¹ del Codi d'urbanisme a través de l'article 5 de la Llei del litoral, i regula un dret de pas dels vianants per arribar fins a la costa a través de carreteres i camins privats existents d'ús col·lectiu. El dret de pas, o servitud transversal, s'aplica en absència d'una carretera situada a cinc-cents metres i que dóna accés a la costa.

Les servituds en qüestió *a priori* no donen dret a indemnització —tot i que JEAN MARIÉ-BECET²⁴² afirma que rebran algun tipus de compensació si pateixen un perjudici directe, material i cert com a conseqüència de les servituds—. En qualsevol dels casos, els propietaris no han d'assumir tampoc responsabilitat civil pels danys i perjudicis que sofreixin els usuaris que exerceixin el dret de pas. Això sí, les servituds estan protegides per un règim sancionador.

1.2.4. Les normes aplicables als espais propers a la costa

“L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs désignés à l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 précitée doit être justifiée et motivée, dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

Toutefois, ces critères ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer.

En l'absence de ces documents, l'urbanisation peut être réalisée avec l'accord du représentant de l'Etat dans le département. Cet accord est donné après que la commune a motivé sa demande et après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites appréciant l'impact de l'urbanisation sur la nature. Les communes intéressées peuvent également faire connaître leur avis dans un délai de deux mois suivant le dépôt de la demande d'accord. Le plan local d'urbanisme doit respecter les dispositions de cet accord” (article L146-4.II del Code d'urbanisme).

La definició i regulació dels espais propers a la costa són l'eix central de tota la Llei del litoral. En aquest sentit, la mateixa definició de zones pròximes a la costa continua sent difícil de delimitar tant des del punt de vista territorial com jurídic. Vinculat a la determinació dels

²⁴¹ “Une servitude de passage des piétons, transversale au rivage peut être instituée sur les voies et chemins privés d'usage collectif existants, à l'exception de ceux réservés à un usage professionnel selon la procédure prévue au deuxième alinéa de l'article L. 160-6.

Cette servitude a pour but de relier la voirie publique au rivage de la mer ou aux sentiers d'accès immédiat à celui-ci, en l'absence d'voie publique située à moins de cinq cent mètres et permettant l'accès au rivage.

Les dispositions de l'article L. 160-7 sont applicables à cette servitude.”

²⁴² MARIÉ-BECET, Jean, *Le droit de l'urbanisme littoral*, op. cit. (pàg. 71-84).

espais també es plantegen problemes en relació amb les activitats autoritzades en el mateix espai. En definitiva, un dels principals instruments de protecció del litoral francès és també el que genera més problemes als diferents actors —administracions i particulars— que intervenen en la seva gestió.

1.2.4.1 La definició dels espais propers a la costa

La definició d'*espai litoral* no la trobem directament a la Llei del litoral. La norma només aporta dues indicacions indirectes que ens ajuden a determinar els límits de la costa, per la banda terrestre i la banda marina.

En relació amb la banda terrestre, la indicació la trobem a l'article L146-7²⁴³ del Codi d'urbanisme, que regula que les noves carreteres s'hauran de fer a una distància mínima de 2.000 metres de la costa. Com afirma JEAN MARIÉ-BECET,²⁴⁴ podem suposar que és en aquest nivell en què es posa fi a les restriccions específiques relacionades amb la proximitat de la costa, tal com demostra la pràctica. Pel que fa a la part marítima, l'extrem de la banda no edificable de 100 metres a partir de la línia de costa —regulada en l'article L146-4.II del Codi d'urbanisme— constitueix l'altra frontera dels espais propers a la costa. Per tant, els “espais propers a la costa” els podríem definir com aquells que estan compresos des del límit dels 100 metres de la banda no edificable i fins als 2.000 metres terra endins —en què s'estén la prohibició de no fer carreteres.

²⁴³ “La réalisation de nouvelles routes est organisée par les dispositions du présent article.

Les nouvelles routes de transit sont localisées à une distance minimale de 2.000 mètres du rivage. Cette disposition ne s'applique pas aux rives des plans d'eau intérieurs.

La création de nouvelles routes sur les plages, cordons lagunaires, dunes ou en corniche est interdite. Les nouvelles routes de desserte locale ne peuvent être établies sur le rivage, ni le longer.

Toutefois, les dispositions des deuxième, troisième et quatrième alinéas ne s'appliquent pas en cas de contraintes liées à la configuration des lieux ou, le cas échéant, à l'insularité. La commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites est alors consultée sur l'impact de l'implantation de ces nouvelles routes sur la nature.”

En outre, l'aménagement des routes dans la bande littorale définie à l'article L. 146-4 est possible dans les espaces urbanisés ou lorsqu'elles sont nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.”

²⁴⁴ MARIÉ-BECET, Jean, *Le droit de l'urbanisme littoral*, op. cit. (pàg. 127-150).

Tot i aquesta definició, sorgida indirectament del text de la Llei i de la pràctica, el cert és que en darrera instància serà el jutge, com afirma MAHFOUD GHEZALI,²⁴⁵ qui determinarà en cada cas els espais propers en funció de l'anàlisi de múltiples criteris: distància respecte al mar; criteris topogràfics; criteris d'influència marítima; criteris paisatgístics vinculats a la visibilitat de les construccions; criteris ecològics en relació amb l'ecosistema litoral o la seva influència sobre el mar, o fins i tot criteris de temps en funció de la proximitat de l'espai per als vianants.

1.2.4.2 Règim jurídic dels espais pròxims a la costa: l'*extension limitée de l'urbanisation*

En aquests espais pròxims a la costa —que hem definit com una franja que va des del límit dels 100 primers metres no construïbles fins als 2.000 metres terra endins— també s'apliquen les normes generals aplicables al conjunt del municipi litoral que hem descrit anteriorment. Però se'n condiciona la urbanització per aplicació del criteri de l'extensió limitada de la urbanització (*extension limitée de l'urbanisation*).

A l'hora de definir el que és l'extensió limitada de la urbanització hem de tenir en compte el criteri del Consell d'Estat,²⁴⁶ que considera que l'extensió de la urbanització és qualsevol canvi d'ús del sòl i no simplement el fet de donar continuïtat a una urbanització existent. Per tant, qualsevol projecte desenvolupat en una zona no urbanitzada és una extensió de la urbanització. De fet, segons el mateix Consell d'Estat, tota llicència urbanística comporta una extensió de la urbanització, i per tant ha de tenir un caràcter limitat.

Però quins són els límits que s'imposen a l'extensió de la urbanització? La definició dels límits i la seva aplicació els estableix la jurisprudència. En aquest sentit, com recorda JEAN MARIÉ-BECET, malgrat la seva abundància en multiplicitat de supòsits diferents, el cert és que moltes de les sentències són ambigües a l'hora de definir aquests límits. Tot i això, l'autor fa una síntesi dels criteris utilitzats per la jurisprudència a l'hora de delimitar el concepte d'*extensió limitada de la urbanització*.

²⁴⁵ GHEZALI, Mahfoud, "La Ley del litoral y la experiencia francesa de aplicación de la GIZC en Europa", op. cit.

²⁴⁶ Decisió del Consell d'Estat de 27 de setembre de 1999, municipi de Bidart.

Així, el criteri predominant a l'hora de delimitar l'extensió de la urbanització per part de la jurisprudència és l'anàlisi de la importància de les construccions planificades en relació amb l'entorn. Si partim de la premissa que el legislador volia preservar els espais propers a la costa d'operacions urbanístiques desproporcionades —en relació amb l'interès local o la capacitat d'acollida del mateix territori—, sembla lògic que sigui justament aquest el primer element que es tingui en compte a l'hora de frenar noves urbanitzacions. Un segon criteri que fixa la jurisprudència és la densitat d'habitatges del projecte proposat. Aquest segon criteri normalment s'utilitza en connexió amb algun altre. El darrer criteri jurisprudencial és la localització física del projecte, l'estudi de les característiques topogràfiques i el seu impacte en l'entorn o la visibilitat respecte de la costa, així com l'anàlisi de la densitat de l'espai ja urbanitzat i l'estudi de la conveniència.

Més enllà de la delimitació del concepte, però, per tirar endavant la urbanització dels espais propers a la costa s'ha de seguir un procediment reglat i uns requisits que es fixen en el mateix article 146-4.II del Codi d'urbanisme, que estableix tres vies diferenciades.

La primera via estableix que, per urbanitzar de forma “limitada” aquest àmbit proper a la costa, s'exigeix justificar-ho motivadament en el planejament municipal —en els plans locals d'urbanisme—. Els criteris que es poden fer servir per justificar la urbanització són l'exigència que les activitats econòmiques que es desenvoluparan en la nova urbanització requereixen la proximitat de l'aigua —tal com també preveu l'article 146.4.III del Codi d'urbanisme per exceptuar la prohibició d'edificar en els primers 100 metres— o la justificació de la nova urbanització per la compatibilitat amb l'entorn físic en què es vol implantar.

Una segona possibilitat que autoritzaria la urbanització de l'espai pròxim a la costa és que aquesta estigués prevista pel planejament supramunicipal, ja sigui en un *schéma de cohérence territoriale* (SCOT) o bé en un *schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire* (SRADT), compatible amb un *schéma de mise en valeur de la mer* (SMVM).

Finalment, en darrer terme, si ni el planejament municipal ni tampoc el supramunicipal preveïessin la possibilitat d'urbanitzar l'àmbit proper a la costa, la urbanització també podria prosperar amb el consentiment del representant de l'Estat al departament, amb la sol·licitud prèvia del municipi i la consulta a la comissió departamental que estudia l'impacte en el medi ambient.

Hem de tenir en compte, però, que l'article L146-4-II del Codi d'urbanisme, tot i la seva importància i abast, té excepcions en la seva aplicació, com apunta JEAN MARIÉ-BECET. Així, per exemple, el precepte no s'aplica a les instal·lacions i construccions descrites a l'article L146-8²⁴⁷ del Codi d'urbanisme que per imperatiu tècnic s'hi han d'establir; tampoc als estuaris de menor importància —que queden fora de l'àmbit d'aplicació de la llei— ni finalment als departaments d'ultramar, que, d'acord amb l'article L156-2²⁴⁸ del Codi d'urbanisme, es regeixen per allò que estableix l'esmentat article L156-2.

Com a conclusió, sobre la protecció dels espais propers a la costa, el mateix JEAN MARIÉ-BECET apunta la figura dels *schéma de cohérence territoriale* com a instrument útil per regular aquests espais des de la perspectiva supramunicipal i superar les ambigüitats o problemes d'interpretació que el mateix article 146-4-II planteja.

1.2.5 Les normes aplicables a la franja dels primers 100 metres de la costa

“En dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs désignés à l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 précitée.

Cette interdiction ne s'applique pas aux constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau, et notamment aux ouvrages de raccordement aux réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité des installations marines utilisant les énergies renouvelables. Leur réalisation est toutefois soumise à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions de réalisation des ouvrages nécessaires au raccordement aux réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité des installations marines utilisant les énergies renouvelables. Les techniques utilisées pour la réalisation de ces raccordements sont souterraines et toujours celles de moindre impact environnemental.

²⁴⁷ “Les installations, constructions, aménagements de nouvelles routes et ouvrages nécessaires à la sécurité maritime et aérienne, à la défense nationale, à la sécurité civile et ceux nécessaires au fonctionnement des aérodromes et des services publics portuaires autres que les ports de plaisance ne sont pas soumis aux dispositions du présent chapitre lorsque leur localisation répond à une nécessité technique impérative.

A titre exceptionnel, les stations d'épuration d'eaux usées, non liées à une opération d'urbanisation nouvelle, peuvent être autorisées conjointement par les ministres chargés de l'urbanisme et de l'environnement, par dérogation aux dispositions du présent chapitre.

Les opérations engagées ou prévues dans les périmètres de l'opération d'aménagement du littoral du Languedoc-Roussillon, définis par les schémas d'aménagement antérieurs tels qu'ils ont été définitivement fixés en 1984 et dont l'achèvement a été ou sera, avant le 1er juin 1986, confié, à titre transitoire, aux sociétés d'économie mixte titulaires des anciennes concessions, ne sont pas soumises aux dispositions du présent chapitre jusqu'à la date limite fixée par chaque convention et, au plus tard, jusqu'au 31 décembre 1989.”

²⁴⁸ “Les dispositions des paragraphes II et III de l'article L. 146-4 ne sont pas applicables. Les dispositions suivantes leur sont substituées [...]”

Le plan local d'urbanisme peut porter la largeur de la bande littorale visée au premier alinéa du présent paragraphe à plus de cent mètres, lorsque des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes le justifient" (article L146-4.III del Codi d'urbanisme).

De manera anàloga a la LC espanyola i a la seva servitud de protecció, la Llei del litoral planteja, a través de l'article 146-4-III del Code d'urbanisme, la protecció d'una franja de com a mínim 100 metres des del límit de la costa que esdevé no urbanitzable.

A *priori* la prohibició d'edificar en els primers 100 metres de costa no planteja gaires problemes pràctics. Ara bé, com en el cas de la servitud de protecció de la LC, els problemes són en relació amb les excepcions del 146-4-III del Code d'urbanisme: no s'aplica a les àrees urbanitzades ni tampoc a les instal·lacions i edificis necessaris per als serveis públics o activitats econòmiques que requereixen ser prop de l'aigua.

Aquesta prohibició, en els primers 100 metres, té l'origen en la legislació francesa des de la Directiva d'ordenació nacional, de 25 d'agost de 1979, posteriorment reforçada en el marc de la Llei del litoral.

La prohibició s'estén "a compter de la limite haute du rivage", que, d'acord amb la doctrina del Consell d'Estat²⁴⁹ i seguint la mateixa definició aplicada per determinar el domini públic, s'ha de determinar en absència de perturbacions meteorològiques excepcionals. Aquesta definició planteja problemes de delimitació de l'àmbit afectat, a l'efecte de delimitar justament el que són les perturbacions meteorològiques excepcionals. Per intentar objectivar la decisió, l'article 26 de la Llei del litoral disposa que els límits de la costa són determinats per l'Estat a partir de les observacions realitzades o de la informació obtinguda per mètodes científics, que en darrera instància també seran determinats per via d'un decret del Consell d'Estat.

S'ha de dir, però, que la franja de 100 metres és mínima —talment com en la LC— i que el planejament municipal la pot ampliar, tal com es preveu en el darrer paràgraf del mateix article 146-4-III del Codi d'urbanisme. La justificació de l'ampliació —que no està limitada a un nombre de metres concrets— s'ha de fonamentar o bé en la vulnerabilitat del medi o en l'erosió costanera, que amb el pas dels anys podria acostar la costa a l'àmbit urbanitzat.

²⁴⁹ Decisió del Consell d'Estat núm. 180422, de 22 d'octubre de 1999.

La prohibició de no edificar en aquest àmbit és estricta i inclou no només tota construcció nova, sinó també la reparació o reconstrucció de les existents. Així mateix, en els primers 100 metres resten prohibides altres instal·lacions com aparcaments, càmpings, carreteres o depuradores que no exigeixin la proximitat de l'aigua.

Les excepcions a aquesta estricta prohibició afecten, com s'ha apuntat, els espais urbanitzats, així com aquelles instal·lacions que requereixen tenir proximitat a l'aigua.

Pel que fa als espais urbanitzats, s'ha de tenir en compte que la prohibició d'edificar en els primers 100 metres és vigent en l'ordenament francès des del 1979, i per tant una part molt significativa d'aquest espai llavors ja estava urbanitzat. Per aquest motiu el legislador va optar per exceptuar el que ja estava urbanitzat, tal com recull el mateix article. Ara bé, el problema de nou consisteix a determinar el concepte d'*espai urbanitzat* i evitar que aquesta excepció s'utilitzi, de manera irregular, per possibilitar la construcció de noves edificacions, sota el pretext de l'existència d'una urbanització "difusa" preexistent el 1979.

Com afirma JEAN MARIÉ-BECET,²⁵⁰ la llei no defineix el concepte d'*espai urbanitzat* i, per tant, és necessari anar a la jurisprudència per conèixer el concepte. Ara bé, tot i ser molt prolífica la jurisprudència en la matèria, el cert és que la multiplicitat de criteris utilitzats pels jutges per determinar el que és un espai urbanitzat del que no fa difícil determinar un criteri clar. En aquest sentit, inicialment s'havia utilitzat un criteri quantitatiu del nombre de construccions existents per determinar si l'espai era urbanitzat. Amb posterioritat, però, s'han utilitzat altres criteris, que tenen en compte altres aspectes, com la presència de carrers entre les construccions existents, la proximitat amb la trama urbana, la presència d'equipaments o la seva integració al medi.

En qualsevol dels casos, s'ha de tenir present que, quan s'autoritza l'edificació en aquest espai, és en l'interior de l'àmbit ja urbanitzat, és a dir, per completar la urbanització, però no pas per estendre-la. D'altra banda, s'ha de tenir en compte que en aquest àmbit també s'aplica el criteri de l'extensió limitada de la urbanització que s'utilitza per limitar el creixement de l'espai pròxim a la costa —tal com hem explicat anteriorment.

²⁵⁰ MARIÉ-BECET, Jean, *Le droit de l'urbanisme littoral*, op. cit. (pàg. 151-171).

Pel que fa al segon grup d'excepcions, afecten els serveis públics i les activitats econòmiques que exigeixin la proximitat de l'aigua del mar. Sobre els serveis públics, l'article L146-8 del Codi d'urbanisme preveu exceptuar la prohibició d'edificació en els primers 100 metres per a aquelles instal·lacions i infraestructures públiques que requereixin la proximitat de l'aigua —de fet, és una excepció general a les regles de tot el títol del Codi d'urbanisme inclòs dins la Llei del litoral—. En termes molt similars s'expressa el L146-4-III, en relació amb les activitats econòmiques que també requereixin la proximitat de l'aigua i que queden fora de la prohibició general.

Un dels problemes interpretatius que poden plantejar aquestes dues excepcions és justament determinar quines són les instal·lacions i activitats que requereixen la proximitat de l'aigua, sobretot si tenim en compte, tal com apunta JEAN MARIÉ-BECET, que les tècniques més modernes permeten en molts casos enretirar terra endins moltes d'aquestes instal·lacions. El criteri tècnic, però, no és l'únic que utilitza la jurisprudència, que estudia també la naturalesa de l'activitat per acabar determinant la idoneïtat de la seva ubicació, més enllà de la possibilitat física de traslladar l'aigua terra endins.

1.2.6 Les normes de preservació dels espais rellevants i característics

“Les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. Un décret fixe la liste des espaces et milieux à préserver, comportant notamment, en fonction de l'intérêt écologique qu'ils présentent, les dunes et les landes côtières, les plages et lidos, les forêts et zones boisées côtières, les îlots inhabités, les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps, les marais, les vasières, les zones humides et milieux temporairement immergés ainsi que les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive européenne n° 79-409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages et, dans les départements d'outre-mer, les récifs coralliens, les lagons et les mangroves [...]”²⁵¹ (article L146-6 del Codi d'urbanisme).

²⁵¹ “[...] Toutefois, des aménagements légers peuvent y être implantés lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public. Un décret définit la nature et les modalités de réalisation de ces aménagements qui incluent, selon leur importance et leur incidence sur l'environnement, soit une enquête publique, soit une mise à disposition du public préalablement à leur autorisation.

En outre, la réalisation de travaux ayant pour objet la conservation ou la protection de ces espaces et milieux peut être admise, après enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement.

Le plan local d'urbanisme doit classer en espaces boisés, au titre de l'article L. 130-1 du présent code, les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs de la commune ou du groupement de communes, après consultation de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites.”

Més enllà dels instruments de protecció explicats dels municipis del litoral i dels espais més propers a la costa, la Llei del litoral articula un darrer mecanisme normatiu amb la voluntat de protegir els espais més rellevants i característics de la costa de l'Estat francès.

Amb aquest objectiu, l'article L146-6 del Codi d'urbanisme defineix una llista d'espais rellevants i característics amb l'objectiu de protegir-los i evitar-ne la transformació. Per poder tenir la protecció de l'article L146-6 és necessari que els espais compleixin dues condicions²⁵²: la primera és figurar en la llista del mateix article o bé en la llista que es concreta reglamentàriament en l'article R146-1²⁵³ del Codi d'urbanisme; la segona és que l'espai o paisatge sigui rellevant o característic²⁵⁴ del patrimoni natural i cultural del litoral i sigui necessari per a la conservació de l'equilibri biològic o presenti un interès ecològic.

²⁵² Sobre la noció d'espai rellevant o característic es pot veure l'article de Par RENÉ HOSTIOU "Espaces remarquables du littoral: le changement dans la continuité" dins el monogràfic de la revista *Actualité Juridique. Edition Droit Administratif* sobre "Les évolutions récentes du droit du littoral", núm. 7, París, 2005 (pàg. 370-372)

²⁵³ "En application du premier alinéa de l'article L. 146-6, sont préservés, dès lors qu'ils constituent un site ou un paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral, sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques ou présentent un intérêt écologique :

- a) Les dunes, les landes côtières, les plages et les lidos, les estrans, les falaises et les abords de celles-ci ;
- b) Les forêts et zones boisées proches du rivage de la mer et des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares ;
- c) Les îlots inhabités ;
- d) Les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps ;
- e) Les marais, les vasières, les tourbières, les plans d'eau, les zones humides et milieux temporairement immergés ;
- f) Les milieux abritant des concentrations naturelles d'espèces animales ou végétales telles que les herbiers, les frayères, les nourrisseries et les gisements naturels de coquillages vivants ; les espaces délimités pour conserver les espèces en application de l'article 4 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 et les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive européenne n° 79-409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages ;
- g) Les parties naturelles des sites inscrits ou classés en application de la loi du 2 mai 1930 modifiée et des parcs nationaux créés en application de la loi n° 60-708 du 22 juillet 1960, ainsi que les réserves naturelles instituées en application de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 ;
- h) Les formations géologiques telles que les gisements de minéraux ou de fossiles, les stratotypes, les grottes ou les accidents géologiques remarquables;
- i) Les récifs coralliens, les lagons et les mangroves dans les départements d'outre-mer et à Mayotte.

Lorsqu'ils identifient des espaces ou milieux relevant du présent article, les documents d'urbanisme précisent, le cas échéant, la nature des activités et catégories d'équipements nécessaires à leur gestion ou à leur mise en valeur notamment économique."

²⁵⁴ Com apunta JEAN MARIÉ-BECET en la seva obra, la jurisprudència ha definit el terme *rellevant* com l'element del paisatge de característiques estètiques rares o fins i tot úniques. Pel que fa al terme *caractéristic*, segons la jurisprudència, fa referència a un element del paisatge que és distintiu d'una zona específica, del qual destaca la seva originalitat, sense ser necessàriament de gran bellesa.

Per identificar aquests espais, a partir de la llista esmentada, l'Estat fa un examen rigorós de tot l'àmbit costaner amb la participació dels municipis costaners, i posteriorment els espais que entren dins les característiques de l'article L146-6 del Codi d'urbanisme són protegits a través del planejament urbanístic de naturalesa supramunicipal —els SCOT— o municipal —PLU.

En els espais qualificats de rellevants o característics no és possible la urbanització, però el segon paràgraf de l'article L146-6 deixa oberta la possibilitat de fer-hi “petits ajustaments”²⁵⁵ quan sigui necessari per a la gestió de l'espai, per al seu desenvolupament econòmic o, si s'escau, per a l'obertura al públic. Segons el precepte, un decret defineix la naturalesa i les modalitats d'implementació d'aquestes millores. Així mateix, existeixen altres excepcions a la prohibició d'urbanitzar aquests espais, com la general de l'article L146-8 del Codi d'urbanisme o la previsió del L146-6-1 de la mateixa norma, que permet el manteniment o la rehabilitació d'instal·lacions per millorar les condicions d'accés al domini públic.

És justament la proliferació dels “petits ajustaments” i de les excepcions a la no urbanització d'aquests espais al llarg del litoral el que ha obert, segons MAHFOUD GHEZALI,²⁵⁶ un debat sobre la seva compatibilitat amb la protecció del medi ambient litoral.

1.2.7 Crítiques a la Llei del litoral

Més de dues dècades després de vigència de la Llei, les crítiques a la norma, com s'apuntava al principi, són nombroses i diverses i van des del retard en la seva aplicació fins a l'excessiva plasticitat d'alguns conceptes que s'hi defineixen. El cert és que de la lectura dels diferents àmbits de protecció de la norma es pot observar que les excepcions a la prohibició d'urbanitzar en els espais més pròxims a la costa —ja sigui la franja de 100 metres, ja siguin els espais rellevants i singulars— són nombroses. Aquest fet ha anat incrementant la pressió sobre la costa i, en definitiva, la seva erosió per l'avenç del territori urbanitzat.

²⁵⁵ Com, per exemple, camins, cimentats o asfaltats, plataformes d'observació per a les estacions de la vida silvestre, il·luminació, rehabilitació d'edificis existents necessaris per a l'exercici de les activitats econòmiques o agrícoles, i les construccions segons que es requereixin per administrar el lloc o la seva obertura al públic, el control del trànsit d'automòbils, l'exercici d'activitats econòmiques o agrícoles.

²⁵⁶ GHEZALI, Mahfoud, “La Ley del litoral y la experiencia francesa de aplicación de la GIZC en Europa”, op. cit.

Com apunta MAHFOUD GHEZALI, una manera de posar-hi ordre, des d'una perspectiva que superi l'escala local i permeti un encaix en el model de gestió integrada de la UE, són els instruments de planejament —ja siguin urbanístics o d'ordenació territorial.

Així doncs, la Llei del litoral, per ser plenament efectiva, requereix instruments de planejament que a les diferents escales no només serveixin per concretar l'aplicació de la Llei al llarg del territori, sinó també per fer-ho de manera coherent amb els seus principis. A continuació estudiarem l'escalat de plans que fan aquesta funció.

1.3 Instruments de planejament urbanístic i d'ordenació territorial per a la protecció i la planificació del litoral francès

Talment com en el cas català, que estudiarem més endavant, l'ordenació del litoral francès s'articula a través d'instruments de naturalesa urbanística i d'altres d'ordenació territorial. Amb una singularitat, el dret francès disposa també d'instruments de planejament del medi marí i d'instruments de naturalesa mixta —terrestre i marina—, que permeten caminar en la línia de la gestió integral de les zones costaneres.

Les dificultats d'encaix entre els dos tipus de plans o, més ben dit, la manca d'aplicació real dels plans d'ordenació territorial, que tenen una transposició incorrecta en les figures de planejament urbanístic, són patologies no només pròpies de l'ordenament francès, sinó que també observem en molts casos en figures de planejament de l'ordenament espanyol.

1.3.1 Planejament urbanístic

1.3.1.1 Una qüestió prèvia: *l'enquête publique*, un instrument a mig camí entre la participació pública i el control previ en l'elaboració del planejament urbanístic

“La réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux exécutés par des personnes publiques ou privées est précédée d'une enquête publique soumise aux prescriptions du présent chapitre, lorsqu'en raison de leur nature, de leur consistance ou du caractère des zones concernées, ces opérations sont susceptibles d'affecter l'environnement” (article L123-1 del Codi del medi ambient).

Una de les característiques diferencials del planejament urbanístic francès respecte del nostre ordenament jurídic és la importància de la participació pública —i efectiva— dels ciutadans en la tramitació dels plans.

Si en el nostre ordenament jurídic els tràmits d'informació pública, i fins i tot els processos de participació ciutadana, només garanteixen que els ciutadans tinguin coneixement de la reforma —però no pas que les seves al·legacions s'incorporin al pla—, en el dret francès s'ha tingut molta més cura d'incorporar l'opinió dels veïns en els grans projectes.

Per garantir-ho, en el dret francès, la participació pública s'articula al voltant de la figura de la consulta pública (*l'enquête publique*)²⁵⁷ Es tracta d'un procediment de consulta pública que vol garantir la participació —efectiva— del públic en la realització de projectes d'obres, construccions o treballs de titularitat pública o privada que puguin tenir afectació en el medi.²⁵⁸ Entre els projectes sotmesos a consulta pública figuren també els instruments de planejament urbanístic.

La consulta té per objectiu —article 123-3 del Codi del medi ambient— informar l'opinió pública i recollir les seves al·legacions, suggeriments i contrapropostes —amb posterioritat a l'estudi d'impacte ambiental, si és necessari—, perquè l'autoritat competent pugui disposar de tots els elements necessaris per a la seva informació.

En funció de la importància del projecte —article 123-4 del Codi del medi ambient—, el procés de consulta és dirigit per un comissari d'investigació o per una comissió d'investigació, nomenats pel president del tribunal administratiu —d'entre els candidats que el mateix tribunal ha preseleccionat com a aptes per desenvolupar aquesta tasca.

El procés de consulta, que no pot ser inferior a un mes —article 123-7 del Codi del medi ambient— es publicita a través dels mitjans de comunicació, en què s'informa de l'objecte de la consulta i de les qualitats dels investigadors. D'altra banda, el procés es comunica també a les associacions de protecció del medi ambient autoritzades.

²⁵⁷ La Llei núm. 83-630, de 12 de juliol de 1983, relativa a la democratització de les enquestes públiques i a la protecció del medi ambient, coneguda com a *Llei Bouchardeau*, incorpora el mecanisme de la consulta pública en la “realització d'instal·lacions, estructures, el treball realitzat per persones públiques o privades, quan, per la seva naturalesa, la seva consistència o el caràcter de les zones afectades, aquestes operacions poden afectar el medi ambient”. La llei va ser derogada i incorporada al Codi del medi ambient.

²⁵⁸ Diversos projectes estan subjectes a consulta pública: els documents de planificació (mapes municipals, PLU, SCOT, ZAC...), les instal·lacions classificades per a la protecció del medi ambient (les fàbriques, granges, pedreres, unitats d'eliminació de residus), els permisos en virtut de la Llei d'aigües, els projectes de carreteres i ferrocarrils, turbines eòliques, etc. Es tracta de projectes, en definitiva, que puguin tenir un impacte sobre el medi ambient o la qualitat de vida dels residents locals.

Durant la consulta s'estudia tot tipus de documents —article 123-9 del Codi del medi ambient—, es visiten els llocs afectats pel projecte i s'organitzen reunions amb els veïns i els promotors del projecte, si es considera necessari.

Un cop finalitza la consulta, s'elabora un informe i s'extreuen unes conclusions motivades del comissari o la comissió, que es fan públiques —article 123-10 del Codi del medi ambient—. En l'informe es fan constar les contrapropostes presentades durant la consulta, així com les eventuais respostes del titular del projecte.

Tot projecte que conclogui amb unes conclusions desfavorables —article 123-12 del Codi del medi ambient— per part del comissari o de la comissió ha de sotmetre's a deliberació de l'òrgan competent per aprovar-lo. Aquest haurà de corregir el projecte o explicar motivadament per què no ho fa.

En qualsevol dels casos, si davant d'unes conclusions desfavorables del comissari o de la comissió es tira endavant el projecte, es pot interposar un recurs de suspensió davant del jutge de procediments sumaris del tribunal administratiu competent. El recurs s'admet a tràmit si el seu contingut pot crear un dubte raonable pel que fa a la legalitat durant la tramitació.

En definitiva, els ciutadans no només hauran tingut accés a la informació —com en el cas català—, sinó que el mateix procés disposarà d'un informe independent d'un expert —després de desenvolupar una investigació— que podrà ser esgrimit en contra del projecte en via judicial si aquest tira endavant.

Sense cap mena de dubte, l'*enquête publique* augmenta la transparència en la tramitació de les figures de planejament, cosa que obliga l'Administració a tenir molta més cura en els seus plantejaments i a respectar l'ordenament jurídic. Es constitueix, doncs, en control previ als instruments de planejament urbanístic de l'ordenament francès.

1.3.1.2 Directives territoriales d'aménagement

“Des directives territoriales d'aménagement et de développement durables peuvent déterminer les objectifs et orientations de l'Etat en matière d'urbanisme, de logement, de transports et de déplacements, de développement des communications électroniques, de développement économique et culturel, d'espaces publics, de commerce, de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, des sites et des paysages, de cohérence des continuités écologiques, d'amélioration des performances énergétiques et de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans des territoires présentant des enjeux nationaux dans un ou plusieurs de ces domaines” (article L113-1 del Codi d'urbanisme).

A dalt de tot de la jerarquia de plans urbanístics trobem les directives territorials d'ordenació (*directives territoriales d'aménagement*, DTA), l'aprovació de les quals depèn de l'aprovació d'un decret del Consell d'Estat després de donar audiència als consells regionals, als departaments i als ajuntaments afectats, tal com disposa el L146-1²⁵⁹ del Codi d'urbanisme.

Es tracta d'un instrument de planejament urbanístic estatal que determina els principals objectius de l'Estat en matèria de planejament i d'equilibri entre el desenvolupament i la protecció i valorització del territori de muntanya o litoral. Així mateix, les DTA serveixen per localitzar els grans equipaments, les grans infraestructures de transport, així com els instruments de protecció dels espais naturals, els paratges i els paisatges.

Ara bé, com afirma MAHFOUD GHEZALI,²⁶⁰ les DTA constitueixen una eina d'estat, feta per i per a l'Estat. En aquest sentit, tot i que en l'aprovació de les directives hi participen les corporacions territorials, el cert és que no és un instrument de codecisió entre administracions.

Pel que fa concretament al litoral, l'article L146-1 del Codi d'urbanisme disposa que les DTA —que es regulen en l'article L113 del mateix codi— podran precisar les formes d'aplicació de les normes urbanístiques de la Llei del litoral que hem explicat anteriorment en aquest capítol. En qualsevol cas, en absència de les DTA en un territori concret, les disposicions urbanístiques de la Llei del litoral són aplicables a tota persona pública o privada per a l'execució de tot tipus de construccions o instal·lacions, tal com disposa el mateix L146-1.²⁶¹

En definitiva, les DTA expressen les orientacions i els objectius de l'Estat en matèria d'ordenació del litoral, amb la singularitat que, com que es tracta de l'instrument que forma

²⁵⁹ “[...] Les directives territoriales d'aménagement prévues à l'article L. 111-1-1 peuvent préciser les modalités d'application du présent chapitre. Ces directives sont établies par décret en Conseil d'Etat après avis ou sur proposition des conseils régionaux intéressés et après avis des départements et des communes ou groupements de communes concernés [...]”

²⁶⁰ GHEZALI, Mahfoud, “La Ley del litoral y la experiencia francesa de aplicación de la GIZC en Europa”, op. cit.

²⁶¹ “[...] Les directives territoriales d'aménagement précisant les modalités d'application du présent chapitre ou, en leur absence, lesdites dispositions sont applicables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, installations et travaux divers, la création de lotissements et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes, l'établissement de clôtures, pour l'ouverture de carrières, la recherche et l'exploitation de minerais. Elles sont également applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement.”

part de la cúspide normativa, la resta de plans s'hi han d'adaptar. Actualment se n'han aprovat quatre en l'àmbit litoral.²⁶²

1.3.1.3 Schéma de cohérence territoriale

“Le schéma de cohérence territoriale respecte les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1. Il comprend un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables et un document d'orientation et d'objectifs. Chacun de ces éléments peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques” (article L122-1-1 del Codi d'urbanisme).

Es tracta d'un instrument de planejament supramunicipal, regulat en els articles L122-1-1 a L122-19 del Codi d'urbanisme, que comprèn el territori de diversos municipis —associacions de municipis, mancomunitats de municipis o conurbacions urbanes— i s'adapta a l'escala adequada per als fins que persegueix. La iniciativa depèn dels municipis que compregui. Com que és una figura jeràrquicament inferior a la DTA, s'hi ha d'adaptar necessàriament.

S'ha de dir, com apunta MAHFOUD GHEZALI,²⁶³ que els plans de coherència territorial (SCOT) s'han fet pràcticament obligatoris en el litoral des de l'aprovació de la Llei de 13 de desembre de 2002,²⁶⁴ que va modificar l'article L122-2²⁶⁵ del Codi d'urbanisme i va establir limitacions d'urbanització als municipis que no disposessin de SCOT, compresos dins la franja de quinze quilòmetres des del límit del mar.²⁶⁶

Talment com en el cas de les DTA, els SCOT fixen també els objectius orientatius d'equilibri entre el desenvolupament i la protecció dels espais naturals i el medi ambient en general. Tot

²⁶² Les quatre DTA aprovades en l'àmbit del litoral són les següents: la DTA dels Alps Marítims (Decret núm. 2003-1169, de 2 de desembre de 2003); la DTA de l'estuari del Sena (Decret núm. 2006-834, de 10 de juliol de 2006); la DTA de l'estuari del Loira (Decret núm. 2006-884, de 17 de juliol de 2006), i la DTA de les Boques del Roine (Decret núm. 2007-779, de 10 de maig de 2007).

²⁶³ GHEZALI, Mahfoud, “La Ley del litoral y la experiencia francesa de aplicación de la GIZC en Europa”, op. cit.

²⁶⁴ Loi n° 2000-1208, du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

²⁶⁵ “Dans les conditions précisées au présent article, dans les communes qui ne sont pas couvertes par un schéma de cohérence territoriale applicable, le plan local d'urbanisme ne peut être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 1er juillet 2002 ou une zone naturelle.

Jusqu'au 31 décembre 2012, le premier alinéa s'applique dans les communes situées à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer [...].”

²⁶⁶ Amb anterioritat al redactat actual de l'article L122-2, els mateixos municipis situats a quinze quilòmetres de la costa i que no disposaven d'un pla de coherència territorial també havien tingut altres limitacions, com l'aplicació del concepte d'*extensió limitada* previst a partir de la Llei de 13 de desembre de 2000.

i que és cert que l'àmbit de les DTA sol ser més ampli, els SCOT en canvi són més precisos que les DTA en les seves prescripcions. Els SCOT, d'altra banda, fixen les orientacions generals de l'organització de l'espai, els objectius de les polítiques públiques d'urbanisme en matèria d'habitatge, d'oci, de desplaçament de les persones i mercaderies i de regulació del trànsit en connexió amb l'ordenació del mateix espai.

Pel que fa concretament a les disposicions de la Llei del litoral, l'article 146.2 del Codi d'urbanisme, integrat en la Llei, disposa que els SCOT han de planificar talls en la urbanització en els municipis litorals. Això permet, a través dels SCOT, preservar, utilitzant els talls, els espais més rellevants de la costa. En el mateix capítol de la Llei, l'article 146-4.II del Codi d'urbanisme disposa que els criteris justificatius de l'extensió limitada de la urbanització en els espais propers a la costa, que s'han de reflectir en el pla local d'urbanisme (PLU), no són necessaris quan hi ha justament un SCOT —que regula el mateix espai.

A diferència de les DTA, els SCOT respecten molt més el principi de descentralització. La iniciativa no només és del conjunt de municipis implicats, sinó que es permet la participació d'altres organismes i dels mateixos ciutadans. Finalment, el projecte és aprovat pel prefecte, que és qui té les competències per a l'aprovació definitiva.

Es tracta, sens dubte, d'un instrument important d'integració de polítiques sectorials, tot i que algunes de les seves disposicions són merament orientatives. No només això, sinó que, a diferència de les DTA, una gran majoria dels municipis litorals francesos disposen en l'actualitat d'un SCOT vigent —al ser pràcticament imprescindibles des de la reforma del Codi d'urbanisme del 2002— cosa que el converteix en una figura clau per a l'ordenació del litoral francès.

1.3.1.4 Plan local d'urbanisme

“Le plan local d'urbanisme respecte les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1. Il comprend un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables, des orientations d'aménagement et de programmation, un règlement et des annexes. Chacun de ces éléments peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques [...]” (article L123-1 del Codi d'urbanisme).

Es tracta d'una figura de planejament de caràcter municipal, que es regula en els articles L123-1 a L123-20 del Codi d'urbanisme. La seva tramitació i aprovació depenen del consistori municipal. En la jerarquia de planejament es troba per sota de les DTA i els SCOT i, en conseqüència, s'ha d'adaptar a les seves disposicions.

El pla local d'urbanisme (PLU) permet al municipi, o a una agrupació de municipis, definir la seva política de planificació i de desenvolupament amb respecte i coherència amb les disposicions de la Llei del litoral.

Té com a objectiu definir urbanísticament el municipi i precisar les grans línies de planificació aplicables a les zones urbanitzables i també a les que són objecte de protecció. El pla ordena també els nous àmbits urbanitzables, l'estructura dels espais públics, així com la trama viària del municipi.

Des de la perspectiva de l'ordenació del litoral, el PLU permet precisar els espais rellevants i els espais que cal protegir de la costa; definir els espais urbanitzables, ja sigui com a continuïtat de la trama urbana o no; ampliar la franja dels primers 100 metres no urbanitzables en el supòsit que els riscos d'erosió ho justifiquin, i precisar les activitats econòmiques i els equipaments autoritzats dins els espais rellevants objecte de protecció. Així mateix, el pla defineix les normes d'urbanització i construcció tenint en compte les previsions de la mateixa Llei del litoral.

D'altra banda, en absència de SCOT, el PLU també ha de justificar en quins espais, d'entre els pròxims a la costa, s'ha de limitar el desenvolupament urbanístic en funció de l'àmbit i de les activitats econòmiques que exigeixin proximitat al mar. Ha de protegir els espais rellevants identificats pels SCOT i classificar els boscos existents. Ha de preveure els sectors reservats per a càmping i estacionament de caravanes fora de les zones urbanitzades; i finalment també els talls de la urbanització.

Pel que fa al seu procediment d'aprovació, que es regula en els articles 123-6 i següents del Codi d'urbanisme, estableix que l'ajuntament impulsa l'aprovació del PLU i que la seva tramitació inclou un tràmit de participació ciutadana, amb informes del prefecte, el president del Consell General i de la institució pública responsable de l'aplicació de l'SCOT, a més, naturalment, de la consulta pública, abans que sigui aprovat per l'ajuntament.

El PLU és, com es pot observar, l'instrument clau per a la protecció del litoral francès i la Llei del litoral li atribueix un bon nombre de funcions. Juntament amb els SCOT, constitueixen els principals instruments d'ordenació del litoral francès.

En absència de PLU, els municipis poden disposar d'una figura de planejament més simple i limitada, que és la *carte communale*, que permet destriar els espais urbanitzables dels que no ho són, sense necessitat d'aprovar un reglament específic —ja que s'aplica la normativa general—, respectant les limitacions en la urbanització de zones pròximes a la costa.

Finalment, si el municipi no disposa de cap figura de planejament aprovada, la urbanització es limita a les parts actualment urbanitzades del municipi. En qualsevol dels casos, la Llei del litoral s'aplica a tota construcció amb independència del planejament aprovat, que en definitiva serveix per integrar les seves prescripcions, establir localment l'equilibri entre desenvolupament i protecció, i poder acreditar d'una manera més simple que els diferents projectes respecten les normes de la llei.

1.3.2 Els instruments de planejament territorial

Els tres instruments d'ordenació territorial que intervenen en la planificació del litoral francès tenen una regulació menys unitària i definida que les figures de planejament urbanístic estudiades fins ara —de fet, els tres plans són regulats respectivament en tres lleis diferents.

Pel que fa la seva incidència en l'ordenació de l'espai, el cert és que, com s'ha apuntat, és molt menor que el de les figures de planejament estudiades, ja sigui en alguns casos per la seva escassa concreció, ja sigui en altres per la seva poca utilització al llarg dels milers de quilòmetres de la costa francesa.

1.3.2.1 *Schémas de services collectifs*

“Le schéma national d'aménagement et de développement du territoire fixe les orientations fondamentales en matière d'aménagement du territoire, d'environnement et de développement durable. Il établit les principes régissant la localisation des grandes infrastructures de transport, des grands équipements et des services collectifs d'intérêt national. Il détermine la manière dont les politiques de développement économique, social, culturel, sportif, d'éducation, de formation, de protection de l'environnement, du logement et d'amélioration du cadre de vie concourent à la réalisation de ces orientations et à la mise en oeuvre de ces principes” (article 2 de la Llei 95-115, de 4 de febrer).²⁶⁷

Els plans de serveis col·lectius (*schémas de services collectifs*, SSC) són documents de referència per a la planificació territorial, elaborats per l'Estat amb la participació de les regions, que estableixen les directrius a 20 anys vista en camps tan diferents com l'educació,

²⁶⁷ En la Llei 95-115, de 4 de febrer de 1995, d'orientació per a l'ordenació i el desenvolupament del territori, es defineixen i regulen els SSC.

la salut, l'esport o els espais naturals o rurals. Van ser aprovats pel Decret de 18 d'abril de 2002²⁶⁸ i n'hi ha un total de vuit, que regulen àmbits diferents.²⁶⁹

Pel que fa al litoral, els plans de serveis col·lectius dels espais naturals i rurals determinen els reptes per a l'espai en l'horitzó del 2020. Tal com apunta MAHFOUD GHEZALI,²⁷⁰ el pla preveu que el litoral francès, en aquest horitzó, hauria de sofrir pressions de tal magnitud que necessitaria el reforç d'una actuació de l'Estat per dotar-se d'una gestió més racional dels espais a través de la gestió integrada. El pla, després d'enumerar tots els grans problemes del litoral (pressió urbanística, conflicte d'usos, qualitat de les aigües, etc.), conclou amb la necessitat de reforçar i respectar els instruments existents i la voluntat de l'Estat per aconseguir-ho.

El pla volia donar resposta i anticipar-se als nous reptes que es plantejaven —com el canvi climàtic o la degradació de la biodiversitat—, articulant una planificació estratègica i el desenvolupament sostenible dels mateixos territoris des de la perspectiva estatal.

Ara bé, a diferència dels instruments de planejament urbanístic estudiats, aquesta figura té poques conseqüències pràctiques sobre el terreny, ja que es limita merament a definir reptes i objectius.

1.3.2.2 Schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire i schémas interrégionaux du littoral

“Les conseils régionaux des régions littorales limitrophes peuvent coordonner leurs politiques du littoral et élaborer un schéma interrégional de littoral.

Ce schéma veille à la cohérence des projets d'équipement et des actions de l'Etat et des collectivités territoriales qui ont une incidence sur l'aménagement ou la protection du littoral. Il respecte les orientations des schémas de services collectifs prévus à l'article 2 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et celles des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire établis par les régions

²⁶⁸ Décret n° 2002-560 du 18 avril 2002 approuvant les schémas de services collectifs.

²⁶⁹ Aquests són els vuit SSC aprovats i regulats en els respectius annexos del Decret de 18 d'abril de 2002: Pla de serveis col·lectius de l'ensenyament superior i de la recerca (annex I); Pla de serveis col·lectius culturals (annex II); Pla de serveis col·lectius sanitaris (annex III); Pla de serveis col·lectius de la informació i la comunicació (annex IV); Plans multimodals de serveis col·lectius de transport de viatgers i de transport de mercaderies (annex V); Pla de serveis col·lectius de l'energia (annex VI); Pla de serveis col·lectius dels espais naturals i rurals (annex VII), i Pla de serveis col·lectius de l'esport (annex VIII).

²⁷⁰ GHEZALI, Mahfoud, “La Ley del litoral y la experiencia francesa de aplicación de la GIZC en Europa”, op. cit.

concernées et prévus à l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat" (article 40.A de la Llei del litoral).²⁷¹

Els plans regionals d'ordenació i de desenvolupament del territori (*schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire*, SRADT) constitueixen els plans de les regions i serveixen per fixar les orientacions que a 20 anys vista ha de desenvolupar la regió —directament o indirectament a través de l'Estat, altres administracions o empreses— en matèria de planejament i desenvolupament territorial. El pla pot preveure, per aconseguir els seus objectius, la utilització d'altres instruments de planejament urbanístic o territorial.

Entre els seus objectius figuren la rehabilitació d'àrees degradades i la protecció i millora del medi ambient, paisatges i patrimoni natural i urbà. Tot això, en coherència amb els plans de serveis col·lectius aprovats per l'Estat.

En relació amb el litoral, i en el marc dels objectius dels SRADT, l'article 40 A de la Llei 86-2, de 3 de gener de 1986,²⁷² disposa la possibilitat que les regions aprovin els plans interregionals del litoral, que haurien de servir específicament perquè els consells regionals de les zones costaneres coordinessin les seves polítiques en matèria de protecció del litoral. Aquesta figura vol servir per assegurar la coherència dels projectes i les accions dels diferents governs estatals i locals que afecten el desenvolupament o la protecció de la costa. Es tracta d'una figura més adaptada a la planificació del litoral que converteix les regions en un actor en la política urbanística del litoral.

Els SRADT són elaborats pel Consell Regional, sota la direcció del prefecte, i hi participen també els ciutadans. El problema, però, talment com en el cas dels SSC, és que es tracta de figures que no tenen caràcter vinculant —amb poca concreció en els instruments de planejament urbanístic— i acaben sent meres recomanacions o marcs de referència. D'altra banda, però, com apunta MAHFOUD GHEZALI, el fet que l'aplicació dels SRADT comporti la col·laboració de diferents administracions per via contractual i cooperativa acostuma aquesta figura a l'esperit de la gestió integral de les zones costaneres.

²⁷¹ Introduït per la Llei 99-533, de 25 de juny de 1999, d'orientació per a l'ordenació i el desenvolupament durable del territori i modificació de la Llei 95-115, de 4 de febrer, d'orientació per a l'ordenació i el desenvolupament del territori.

²⁷² Loi n° 86-2, du 3 janvier 1986, relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du litoral.

1.3.2.3 L'ordenació del medi marí: l'*schéma de mise en valeur de la mer*

“Dans les zones côtières peuvent être établis des schémas de mise en valeur de la mer. Ces schémas fixent les orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral.

A cet effet, ils déterminent la vocation générale des différentes zones et notamment les zones affectées au développement industriel et portuaire, aux cultures marines et aux activités de loisirs. Ils précisent les mesures de protection du milieu marin.

Ils déterminent également les vocations des différents secteurs de l'espace maritime et les principes de compatibilité applicables aux usages correspondants, ainsi que les conséquences qui en résultent pour l'utilisation des divers secteurs de l'espace terrestre qui sont liés à l'espace maritime. Ils peuvent, en particulier, édicter les sujétions particulières intéressant les espaces maritime, fluvial ou terrestre attenants, nécessaires à la préservation du milieu marin et littoral [...]”²⁷³ (article 57 de la Loi 83-8, de 7 de gener).²⁷⁴

Els diferents instruments de planejament urbanístic i d'ordenació territorial estudiats en els epígrafs anteriors tenen com a objectiu l'ordenació del litoral, però bàsicament en l'àmbit terrestre; en aquest cas, però, l'ordenació és en l'àmbit marí. Com apunta JEAN-MARIE BÉCET,²⁷⁵ una política de gestió integrada exigeix nous instruments que regulin també el medi marí. Segons l'autor, el pla de valorització del mar (*schéma de mise en valeur de la mer*, SMVM) podria agafar el relleu als altres instruments de planejament i convertir-se en la pedra angular de la gestió integrada de les zones costaneres.

²⁷³ “[...] Les schémas de mise en valeur de la mer sont élaborés selon les modalités prévues soit aux articles L. 122-1-11 et suivants du code de l'urbanisme, soit au présent article.

Ces schémas sont élaborés par l'Etat. Ils sont soumis pour avis aux communes, aux départements et aux régions intéressés.

Les schémas de mise en valeur de la mer élaborés par l'Etat sont soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement et approuvés par le préfet. Toutefois, ces schémas sont approuvés par décret en Conseil d'Etat en cas d'avis défavorable des deux tiers au moins des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié au moins des communes intéressées représentant les deux tiers de la population totale de celles-ci.

Ils font l'objet d'une révision dans un délai de dix ans à compter de leur approbation.

Les dispositions du présent article s'appliquent aux schémas de mise en valeur de la mer qui, à la date de publication de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, n'ont pas fait l'objet d'une mise à disposition du public.

Les conditions d'application du présent article sont définies par décret en Conseil d'Etat.”

²⁷⁴ Loi n° 83-8, du 7 janvier 1983, relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (Loi Defferre).

²⁷⁵ MARIÉ-BECET, Jean, *Le droit de l'urbanisme littoral*, op. cit. (pàg. 225-246).

La funció principal dels SMVM és definir les compatibilitats i incompatibilitats entre les diferents activitats que concorren en l'espai litoral, i en funció d'això definir l'orientació del planejament. Per determinar la comptabilitat de les activitats es tenen en compte dos criteris: els físics i els humans. En relació amb els primers, es té en compte bàsicament el medi marí, i en els criteris humans s'estudien les activitats i la degradació mediambiental que poden produir. En qualsevol dels casos, com apunta MAHFOUD GHEZALI,²⁷⁶ la qualitat de l'aigua constitueix l'aspecte essencial del SMVM, perquè aquest paràmetre acabarà condicionant la compatibilitat entre activitats.

Pel que fa la competència, la tramitació d'un SMVM es fa a proposta dels ens locals o la regió, o a proposta de l'Estat. En qualsevol dels casos, però, s'elabora sota la direcció del prefecte (de la regió o el departament) i és aprovada finalment per decret del Consell d'Estat.

En relació amb la seva vinculació jurídica, té els mateixos efectes que les DTA. Com que es troben en la part superior de la jerarquia de planejament, els planejaments inferiors (SCOT o PLU) s'hi han d'adaptar necessàriament. Ara bé, cal tenir en compte que els SMVM són un document marí i no terrestre i el model de gestió integral de zones costaneres exigeix documents mixtos que regulin els dos espais.

Justament amb l'objectiu de superar la divisió del planejament, entre terrestre i marí, la Llei 2005-157,²⁷⁷ de 23 de febrer, va modificar el Codi d'urbanisme amb l'objectiu que els SCOT dels municipis costaners incloguessin un capítol relatiu a l'SMVM que implica la part marítima del seu territori —que s'haurà de sotmetre a l'acord del prefecte, buscant la codecisió entre l'Estat i les administracions locals—. En l'actualitat aquesta previsió es recull en l'article 122-1-11²⁷⁸ del Codi d'urbanisme.

²⁷⁶ GHEZALI, Mahfoud, "La Ley del litoral y la experiencia francesa de aplicación de la GIZC en Europa", op. cit.

²⁷⁷ Loi n° 2005-157, du 23 février 2005, relative au développement des territoires ruraux.

²⁷⁸ "Lorsqu'ils comprennent une ou des communes littorales, les schémas de cohérence territoriale peuvent comporter un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer tel que défini par l'article 57 de la Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, à condition que celui-ci ait été approuvé selon les modalités définies au présent chapitre".

1.4 Conclusions sobre l'ordenació del litoral a França

Com s'exposa al principi d'aquest epígraf, hi ha moltes similituds entre el litoral francès i l'espanyol, i com s'ha vist al llarg del text, els instruments i problemes que es plantegen també són similars.

Voler regular una franja costanera tan àmplia a través d'una sola llei ha obligat el legislador francès a utilitzar conceptes flexibles que permetin una adaptació als diferents entorns. Ara bé, aquesta mateixa flexibilitat també ha permès —o no ha evitat— un consum excessiu de sòl a la franja costanera.

Així doncs, alguns dels instruments de protecció previstos pels municipis litorals —com el principi d'equilibri o l'obligació de continuïtat en la urbanització— han esdevingut ineficaços per la seva excessiva plasticitat o per les nombroses excepcions en la seva aplicació. D'altres, com l'obligació dels talls en la urbanització, senzillament són inaplicables per culpa de la realitat física de gran part del litoral —que constitueix un continu urbà—, talment com va succeir en el cas espanyol amb moltes de les servituds de la LC.

Pel que fa als espais propers a la costa, el principi d'extensió limitada de la urbanització, les excepcions a la prohibició d'urbanització a la franja dels primers cent metres de la costa o la protecció dels espais més rellevants o característics, també es veuen afectats per la utilització de criteris o definicions excessivament oberts.

En aquest context, dos instruments poden servir per limitar les interpretacions esbiaixades de la Llei del litoral. El primer és la jurisprudència, que, històricament i de manera abundant, ha anat construint els límits de la mateixa norma²⁷⁹. S'ha de tenir en compte que l'existència de la consulta pública garanteix —a la pràctica— un control previ dels instruments de planejament a través de la investigació que realitzen experts designats pel tribunal administratiu i els mateixos ciutadans. Això en definitiva també facilita l'accés de la ciutadania —o les associacions de protecció del medi natural— als tribunals administratius davant d'eventuals infraccions de la llei.

²⁷⁹ Algunes de les problemàtiques que ha hagut d'aforontar la jurisprudència en relació a la concreció de la Llei del litoral es poden trobar resumides en l'article de BENOIT, Lilian, COËNT-BOCHARD, Evelyne, i LARROUMEC, Pierre, titulat "La loi Littoral devant les cours administratives d'appel", *Actualité juridique. Edition droit administratif*, núm. 7-8, París, juliol-agost 2002, (pàg. 600-611).

El segon dels instruments per delimitar el contingut i abast de la Llei del litoral són justament els plans de coherència territorial (SCOT). Aquesta figura de planejament urbanístic, des d'una perspectiva supramunicipal, i de compliment obligat pels plans locals, pot delimitar les excepcions i els criteris utilitzats, per exemple, en l'aplicació del principi de l'extensió limitada de la urbanització en els espais propers a la costa o preservar, utilitzant els talls, els espais més rellevants de la costa.

Els SCOT tenen, però, dos avantatges més respecte d'altres figures —com les DTA—. El primer és que des de la reforma del Codi d'urbanisme de l'any 2002 són pràcticament imprescindibles per a tots els municipis del litoral francès. El segon és que des del 2005 els SCOT dels municipis costaners també han d'incorporar un capítol que reguli les previsions d'un pla de valorització del mar (SMVM), és a dir, han d'incorporar disposicions específiques de regulació del medi marí.

En definitiva, els SCOT —que tenen, com veurem, molts paral·lelismes amb els plans directores urbanístics de l'ordenament català— són un autèntic instrument d'ordenació integral del litoral i d'adaptació d'aquest a la Llei del litoral. Són la millor garantia, per tant, per evitar que la plasticitat dels conceptes de la Llei —que vol ser d'aplicació al llarg de milers de quilòmetres— sigui utilitzada com un frau a la mateixa llei.

2. L'ORDENACIÓ DEL LITORAL A L'ESTAT ITALIÀ: LA GESTIÓ DEL *DEMANIO MARITTIMO* PER PART DE LES *REGIONI*

2.1 El marc competencial italià en matèria d'ordenació del litoral

Els paral·lelismes entre el model d'ordenació del litoral de la República Italiana i les seves *regioni* i el de l'Estat espanyol i les seves CA no es limiten a una longitud de litoral similar, sinó que tenen nombrosos punts de coincidència. Els paral·lelismes entre el model d'ordenació del litoral de la República Italiana i les seves *regioni* i el de l'Estat espanyol i les seves CA no es limiten a una longitud de litoral similar,²⁸⁰ sinó que tenen nombrosos punts de coincidència, com un marc competencial complex, propi d'un Estat compost,²⁸¹ amb lleis i plans que regulen alhora un mateix territori.

En aquest sentit, l'article 822²⁸² del Codi civil italià afirma que pertanyen a l'Estat i formen part del domini públic, entre d'altres, la riba del mar, la platja, la badia i el port. És una definició similar, salvant les distàncies, a la que trobem a l'article 132.2 de la CE, on també s'afirma que la titularitat del domini públic maritimoterrestre, les platges i el mar territorial és estatal. L'article 823 del Codi civil italià estableix un règim d'indisponibilitat d'aquests béns similar també al que defineix la CE. En aquest article s'afirma textualment que “i beni che fanno parte del demanio pubblico, sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano”.

²⁸⁰ L'Estat espanyol té 7.800 km de costa, respecte dels 7.500 km de la costa italiana.

²⁸¹ El títol V de la Constitució italiana del 1947 va configurar l'Estat regional italià a través d'un esquema que distingia entre regions d'autonomia ordinària, estructurades de manera homogènia, i regions d'autonomia especial, l'autonomia de les quals podia adoptar matisos diferenciats. L'esquema és relativament similar al que configura la Constitució espanyola, que distingeix també entre comunitats autònomes històriques i la resta de comunitats autònomes.

²⁸² “Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico [c.c. 1145] il lido del mare [c.c. 942], la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti [c.c. 945], i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia [c.c. 2774; c.n. 28, 29, 692] e le opere destinate alla difesa nazionale [c.c. 879].

“Fanno parimenti parte del demanio pubblico, se appartengono allo Stato, le strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia, le raccolte dei musei, delle pinacoteche degli archivi, delle biblioteche; e infine gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico [c.c. 11, 823].”

En aquest mateix sentit, el Codi de la navegació repeteix el règim definit pel Codi civil i afirma, en l'article 28,²⁸³ que són béns del *demanio marittimo*, entre d'altres, “il lido, la spiaggia, i porti, le rade”, així com tot allò que estigui construït sobre el mateix *demanio* — article 29.

2.1.1 Les competències en la gestió del *demanio marittimo*

En relació amb la distribució competencial, la Constitució italiana del 1947, tal com succeeix en el cas de l'espanyola, no explicita quina és l'administració competent per a la gestió del domini públic maritimoterrestre. Tampoc no ho fan els estatuts de les diferents *regioni* amb litoral propi ni els de les de règim ordinari —que no fan en cap cas una distribució de competències, sinó que es remeten al títol V de la Constitució italiana—, ni tampoc les de règim especial, que, tot i que sí que fan aquesta distribució competencial, no esmenten la gestió del domini públic maritimoterrestre o del litoral com una competència pròpia.

Aquest buit havia permès a l'Estat italià durant dècades, com en el cas espanyol, gestionar exclusivament aquest espai amb el pretext de tenir-ne la titularitat. Així, per exemple, el Codi de la navegació, en l'article 30, explicitava que l'Administració del transport i de la navegació²⁸⁴ —Administració estatal— “regola l'uso del demanio marittimo e vi esercita la polizia”. En aquest mateix sentit, l'article 31 de la mateixa norma afirmava que el “limiti del demanio marittimo sono fissati dal ministro dei trasporti e della navigazione di concerto con quelli per le finanze e per i lavori pubblici, nonché con gli altri ministri interessati”. Per tant, el conjunt de competències sobre el domini públic —el seu ús i les possibles concessions dels articles 36-49, l'activitat de policia o la mateixa delimitació de l'espai dels articles 31-34— era exercit per l'Administració central.

El punt d'inflexió, en aquesta fórmula centralitzada de gestió del *demanio marittimo*, es va produir en la dècada dels anys setanta, quan es van aprovar un seguit de lleis que,

²⁸³ “Fanno parte del demanio marittimo: a) il lido, la spiaggia, i porti, le rade; b) le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salsa o salmastra che almeno durante una parte dell'anno comunicano liberamente col mare; c) i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo”.

²⁸⁴ Aquest terme, segons la doctrina, integra un conjunt d'òrgans estatals amb competències sobre el *demanio marittimo*: “Il ministro della Marina Mercantile (oggi ministro dei Trasporti e della Navigazione), gli organi centrali del Dipartimento della Navigazione Marittima ed Interna del Dicastero dei Trasporti e della Navigazione; gli organi periferici di tale dicastero, competenti in materia di amministrazione marittima (le Capitanerie di Porto)”.

emmarcades en les disposicions transitòries i finals de la Constitució italiana del 1947, realitzaven els traspassos de competències que la mateixa constitució atribuïa als ens regionals ordinaris i que fins llavors no s'havien fet.²⁸⁵ És en aquest context de descentralització regional que, per exemple, l'any 1972 s'havien estès al *demanio marittimo*, tal com afirma MORENO CÁNOVES,²⁸⁶ els efectes de la planificació urbanística, amb la consegüent atribució de competències a les autoritats regionals. Tot i això, aquesta atribució de competències havia quedat limitada a través d'una clàusula d'excepció que l'Estat es reservava per a les obres que havia d'executar el mateix Estat en *demanio marittimo*, i per la capacitat d'intervenció del mateix Estat a través d'un informe vinculant en l'aprovació del *piano regolatore comunale*. El procés un altre cop té un cert paral·lelisme amb el cas espanyol, on també s'utilitza la legislació de costes per envair la competència d'urbanisme de les CA.

Aquesta situació va durar poc temps, perquè, amb l'aprovació del DPR 616/1977, de 24 de juliol,²⁸⁷ no només s'abandonen les tècniques de la clàusula d'excepció i els informes vinculants, sinó que, en virtut de l'article 59,²⁸⁸ es deleguen a les regions les funcions administratives del seu litoral marítim i la seva àrea immediatament adjacent, sempre que la

²⁸⁵ A diferència del que havia succeït amb les regions d'autonomia especial (Sicília, Sardenya, Trentino - Alto Adige, Friül - Venècia Júlia i Vall d'Aosta), que van veure aprovats els seus respectius estatuts de manera pràcticament simultània a la Constitució del 1947, la resta de regions ordinàries van haver d'esperar fins a la dècada dels setanta per veure descentralitzades les competències reconegudes per la mateixa Constitució.

²⁸⁶ MORENO CÁNOVES, Antonio, *Régimen jurídico del litoral*, op.cit. (pàg. 89-92).

²⁸⁷ És important destacar que l'entrada en vigor d'aquest DPR 616/1977, de 24 de juliol, va suposar que a la pràctica les regions ordinàries assumissin més competències que les regions d'autonomia especial en els seus respectius estatuts. Aquesta situació, però, tal com afirma EXPÓSITO GÓMEZ a *Els processos de reforma estatutària*, Institut d'Estudis Autonòmics, col·lecció El Clip, Generalitat de Catalunya, Barcelona, desembre del 2005, va ser resolta posteriorment per la Cort Constitucional, que va admetre la possibilitat que la norma fos aplicable a les regions d'autonomia especial, ja que el supòsit contrari trencava l'esperit de la Constitució i així ho entenia la Cort en afirmar que "no podia ser reservat un tractament més favorable —a les regions ordinàries— respecte de les especials".

²⁸⁸ "Sono delegate alle regioni le funzioni amministrative sul litorale marittimo, sulle aree demaniali immediatamente prospicienti, sulle aree del demanio lacuale e fluviale, quando la utilizzazione prevista abbia finalità turistiche e ricreative. Sono escluse dalla delega le funzioni esercitate dagli organi dello Stato in materia di navigazione marittima, di sicurezza nazionale e di polizia doganale.

"La delega di cui al comma precedente non si applica ai porti e alle aree di preminente interesse nazionale in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato e alle esigenze della navigazione marittima. L'identificazione delle aree predette è effettuata, entro il 31 dicembre 1978, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri per la difesa, per la marina mercantile e per le finanze, sentite le regioni interessate. Col medesimo procedimento l'elenco delle aree predette può essere modificato."

utilització prevista afecti finalitats turístiques i recreatives. La delegació, que simbolitza l'inici clar de la descentralització del *demanio marittimo* a les *regioni*, es va limitar a la utilització del demani marítim per a finalitats turístiques i recreatives. Aquest darrer és un concepte ambigu i ha originat els consegüents problemes interpretatius, com afirma Maria Luisa CORBINO,²⁸⁹ a l'hora de delimitar les competències de les *regioni* en relació amb l'Estat. Pel que fa a aquests problemes interpretatius, es desconeixia quin era l'abast real de la norma i si aquesta només afectava les concessions per a ús turístic i recreatiu, o si també incloïa l'activitat de tutela dels béns demaniais o la determinació del cànon de les concessions, o fins i tot els ports turístics.

El retard en la determinació de les àrees d'interès nacional —que s'havia de fer abans del 31 de desembre de 1978, però que no es va realitzar fins al 21 de desembre de 1995—²⁹⁰ va demorar inexplicablement l'entrada en vigor del DPR 616/1977 fins a l'1 de gener de 1996. Segons admeten el professor GUIDO DE VITA²⁹¹ i també CORBINO, les regions havien intentat que la delegació fos operativa, però la jurisprudència administrativa va concloure reiteradament que aquesta no es podia operativitzar fins que s'aprovés el decret que individualitzés les àrees. La facultat d'individualitzar les àrees era exclusivament estatal i sense ella la norma no tenia efectivitat.

En el període comprès entre el 1977 i el 1996 el govern va aprovar un parell de normes amb la voluntat de solucionar la falta d'aplicabilitat del DPR 616/1977. Així, el 1982, amb la finalitat de no perjudicar els interessos de les regions, l'article 41 de la Llei 979/1982 va establir que, fins a la concreta determinació de les àrees de l'article 59.2 del DPR 616/1977, l'autoritat marítima, després d'escoltar la regió territorialment interessada, renovaria o expediria les concessions, sempre que la utilització prevista respongués a finalitats turístiques i recreatives, per un període de temps no superior a un any. Com observa CORBINO,²⁹² el parer expressat per les regions no és vinculant i aquest punt podia suposar una manca de coordinació entre la gestió dels béns del demani marítim i la planificació del territori. Es

²⁸⁹ CORBINO, Maria Luisa, *Il demanio marittimo. Nuovi profili funzionali*, Giuffrè, Milà, 1990 (pàg. 123-134).

²⁹⁰ La individualització es va fer pel Decret del president del Consell de Ministres de 21 de desembre de 1995.

²⁹¹ GUIDO DE VITA, en la introducció de *La gestione del demanio marittimo. Dallo stato, alle regioni, ai comuni*, Centro di Ricerche Giuridiche per la Pesca e la Navigazione, Giuffrè, Milà, 2002.

²⁹² CORBINO, Maria Luisa, *Il demanio marittimo. Nuovi profili funzionali*, op. cit (pàg. 123-134).

tractava d'una solució provisional i mal resolta pel que fa a la coordinació entre la gestió del domini marítim i la planificació territorial. Onze anys després, i amb la mateixa voluntat que el 1982, es va aprovar la Llei 494/1993, de 4 de desembre, que establí en l'article 6 que, si en el termini d'un any des de l'entrada en vigor d'aquesta llei el govern no havia fet efectiva la delegació de competències de l'article 59.2, les regions podrien expedir i renovar les concessions del demani marítim aplicant els cànon determinats a l'article 4 de la mateixa norma. En aquest mateix sentit, el mateix article 6.2 de la Llei també establí que les regions —després d'escoltar l'autoritat marítima, els ajuntaments i els sectors turístics afectats— podrien aprovar un pla d'utilització de l'àrea del demani marítim.

S'anaven fent passos cap a una descentralització progressiva de les competències en la gestió del demani marítim, que ja havien d'haver estat transferides el 1977 però que no ho van ser definitivament fins al 1996.

Amb vigència plena de l'article 59 DPR 616/1977, es va accelerar el procés i, a través de l'article 8 del DL 535/1996 —convertit en la Llei 647/1996—, s'establí que, per a l'exercici de les funcions delegades, en l'article 59, l'Administració regional podia “avvalersi delle Capitanerie di Porto e degli uffici da esse dipendenti”. Aquest fet evidencia, segons la doctrina, la necessitat de coordinació entre la vella i la nova administració del demani marítim, ateses les dificultats objectives de les regions per exercir directament les funcions delegades.

Paral·lelament a la descentralització de la gestió del domini marítim a les regions, tal com afirma EXPÓSITO,²⁹³ el sistema regional ha estat subjecte de diversos intents de revisió i adaptació amb la voluntat d'atorgar més autonomia a les regions. La falta d'acord va impedir durant la dècada dels noranta la reforma constitucional, però no pas l'adaptació de la forma d'Estat per la via de la legislació infraconstitucional. És en aquest context on se situa la Llei 59/1997, de 15 de març, de delegació al govern per a l'atribució de funcions i competències a les regions i els ens locals, per a la reforma de l'Administració pública i la simplificació administrativa —anomenada *Llei Bassanini*—. Aquesta norma va iniciar la reforma de l'estructura de l'Administració pública mitjançant la descentralització de funcions i competències administratives de l'Estat a les regions i els ens locals sense modificar la

²⁹³ EXPÓSITO GÓMEZ, Enriqueta, *Els processos de reforma estatutària*, op. cit.

Constitució. És el que doctrinalment s’ha conegut com a *federalismo a costituzione invariata*. En concret, tal com afirma CIANCHINI,²⁹⁴ la Llei 58/1997 fixa els criteris generals i els vincles dins dels quals el govern ha d’aprovar els decrets legislatius per donar un contingut concret als principis fixats per la mateixa llei. Així, a l’article 1.2 de la Llei esmentada s’afirma que “sono conferite alle regioni e agli enti locali, nell’osservanza del principio di sussidiarietà [...] tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato [...]”.

És en aquest marc on el 31 de març de 1998 es va aprovar el Decret legislatiu número 112 per a l’atorgament de funcions i competències administratives de l’Estat a les regions i els ens locals, d’acord amb el capítol I de la Llei 59/1997. L’article 105.2.1) d’aquesta norma —que aporta importants novetats respecte al règim vigent fins llavors— confereix a les regions, entre d’altres, “al rilascio di concessioni di beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia”. Així, d’entrada, el terme utilitzat per l’article no és el de *delegació*, com en el DPR 616/1977, sinó el de *conferimenti*, amb unes connotacions jurídiques diferents de l’anterior i que, tal com reconeix Franco GAETANO,²⁹⁵ pot significar una mera delegació o una autèntica atribució de competències.

Les novetats no se circumscriuen només a aquest terme, sinó que, com recull GAETANO, la norma amplia enormement l’àmbit de les competències de les regions, ja que es passa del litoral marítim i l’àrea demanial immediatament adjacent de l’article 59 del DPR 616/1977 a tots els béns de domini marítim compresos dins la zona del mar territorial. Així mateix, mentre que la delegació de l’any 1977 limitava les competències de la regió a la utilització del demani marítim per a fins turístics i recreatius, l’article 105 transfereix a les regions i als ens locals totes les funcions lligades a l’expedició de concessions del demani marítim amb l’única excepció d’aquelles que estiguin lligades a l’“approvvigionamento di fonti di

²⁹⁴ CIANCHINI, Roberto, *La nuova disciplina del demanio marittimo*, Maggioli Editore, Rímìni, 2001 (pàg. 19-48).

²⁹⁵ GAETANO SCOCA, Franco, “Relazione introduttiva”, dins la *Gestione del demanio marittimo. Dallo stato, alle regioni, ai comuni*, Centro di Ricerche Giuridiche per la Pesca e la Navigazione, Giuffrè, Milà, 2002 (pàg. 15-20).

energia". Aquesta darrera competència, per la via de l'article 104 del mateix Decret legislatiu 112/1998, es reserva a l'Estat.

Com afirma CIANCHINI,²⁹⁶ el Decret legislatiu té un límit espacial expressat en el mateix article 105, ja que les competències regionals no operen “nei porti finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato, nei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale, nonché nelle aree di preminente interesse nazionale individuate con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 1995”. Pel que fa a aquest límit, s'ha de dir que inicialment l'afectació comprenia també els ports regionals i interregionals, però aquests darrers en van ser exclosos per l'article 9 de la Llei 88/2001, de 16 de març, que va ampliar les competències de les regions a aquests ports.

Finalment el 1999 va arribar també l'esperada reforma constitucional a través de la promulgació de diverses lleis constitucionals.²⁹⁷ D'aquesta manera se superava el model de *federalismo a costituzione invariata*. Per a l'objecte d'aquest estudi, el conjunt de reformes constitucionals que interessin són aquelles que s'estableixen al títol V²⁹⁸ de la part segona de la Constitució i que es van dur a terme a través de la Llei 3/2001, de 18 d'octubre, i la seva llei d'acompanyament, la 131/2003, de 5 de juny. Segons ENRIQUETA EXPÓSITO,²⁹⁹ la reforma suposa un nou repartiment de competències entre l'Estat i les regions, en el qual les regions no només amplien els àmbits materials d'actuació, sinó que també augmenten les funcions que poden exercir i incorporen a aquest model els ens locals. Així, d'un sistema basat en una única llista —la de l'antic article 117— que enumerava els continguts sobre els quals les regions podien exercir la funció legislativa, es passa al sistema oposat.

²⁹⁶ CIANCHINI, Roberto, *La nuova disciplina del demanio marittimo*, op. cit.

²⁹⁷ Llei constitucional 1/1999, de 22 de novembre, sobre disposicions relatives a l'elecció directa del president de la Junta Regional i l'autonomia de les regions; Llei 2/2001, de 31 de gener, sobre disposicions relatives a l'elecció directa del president de les regions d'estatut especial i de les províncies autònomes de Trento i Bozen; Llei 3/2001, de 18 d'octubre, sobre la reforma del títol V de la part segona de la Constitució, i la Llei estatal 131/2003, de 5 de juny, d'adequació de l'ordenament de la República a la Llei constitucional 3/2001.

²⁹⁸ Sobre la reforma del títol V de la Constitució, vegeu “La modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”, publicat per diversos autors a *Il Foro Italiano*, Roma, 2001, volum CXXIV (pàg. 186-222); RENATO GRANATA, “Il nuovo disegno costituzionale delle autonomie: riflessioni sui percorsi legislativi di attuazione”, a *Il Foro Italiano*, Roma, 2002, volum CXXV (pàg. 88-92), i “Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. Tre anni dopo”, publicat per diversos autors a *Il Foro Italiano*, Roma, 2004, volum CXXVII (pàg. 58-96).

²⁹⁹ EXPÓSITO GÓMEZ, Enriqueta, *Els processos de reforma estatutària*, op. cit.

En aquest nou model competencial, sorgit de la reforma del títol V, l'article 117 detalla les matèries que han de ser legislades exclusivament per l'Estat i les que poden ser regulades, en règim de concurrència, per l'Estat i per les regions. D'altra banda, a l'inrevés del que passava amb el model anterior, es disposa una clàusula residual en favor de les regions, a les quals correspon la potestat legislativa en totes aquelles matèries no reservades a la legislació de l'Estat.

En aquesta nova distribució, si bé figuren com a competències concurrents el “governo del territorio” o els “porti e aeroporti civili”, no s'esmenta en cap moment la gestió del “demanio marittimo” ni tampoc la competència urbanística. Aquesta omissió per aplicació de la clàusula residual del quart paràgraf de l'article 117 preveu que “spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”, fet que suposa, en principi, que aquestes competències haurien de ser de les regions.

Aquest darrer aspecte és qüestionat per la doctrina. GAETANO³⁰⁰ entén que el demani marítim no figura a la llista de l'article 117, perquè pròpiament no es tracta d'una competència, sinó d'un recurs que continua sent de titularitat estatal. D'altra banda, Giovanni di GIANDOMENICO³⁰¹ planteja la possible utilització de la competència concurrent en matèria de “governo del territorio” per tornar a assumir, per part de l'Estat, les competències sobre el demani marítim que per la via residual del quart paràgraf de l'article 117 correspondrien a les regions.

La qüestió, lluny de quedar resolta, ha plantejat seriosos problemes i tensions entre el legislador estatal i les regions que han estat objecte de la jurisprudència constitucional.

2.1.2 La regulació del *demanio marittimo* en les lleis estatals de pressupostos dels anys 2006 i 2007 i la jurisprudència de la Cort Constitucional

En aquest context, el legislador estatal, aprofitant l'aprovació de la Llei financera del 2006, va introduir ens els epígrafs 583 a 593 de l'article 1 tot un seguit de disposicions que

³⁰⁰ GAETANO SCOCA, Franco, “Relazione introduttiva”, publicat a *Gestione del demanio marittimo. Dallo stato, alle regioni, ai comuni*, op. cit.

³⁰¹ GIANDOMENICO, Giovanni, “L'appartenenza del demanio marittimo dopo la recenti modifiche legislative e costituzionali”, a *Gestione del demanio marittimo. Dallo stato, alle regioni, ai comuni*, Centro di Ricerche Giuridiche per la Pesca e la Navigazione, Giuffrè, Milà, 2002. (pàg. 71-89).

regulaven la implantació “d’instal·lacions turístiques d’interès nacional” en domini públic maritimoterrestre —mitjançant concessions.

La Llei creava un règim especial per a aquestes instal·lacions, definint uns indicadors de “qualitat” que implicaven el compliment d’uns requisits concrets —la compatibilitat de les instal·lacions amb el medi ambient, la protecció i millora del patrimoni cultural—, així com un nivell alt dels serveis que s’hi oferien i la idoneïtat de les mateixes instal·lacions per atraure el turisme —incloent-hi l’internacional—. No només això, sinó que la mateixa norma exigia a aquestes instal·lacions turístiques la contractació d’un nombre d’empleats no inferior a 250 unitats, cosa que d’entrada ja predefinia aquests complexos com de grans dimensions. Es condicionava l’execució de les obres, això sí, a disposicions del codi de paisatge cultural a què fa referència el Decret legislatiu núm. 42, de 22 gener de 2004.

Per poder optar a aquestes concessions, els promotors les havien de presentar a les regions, ajustant-se als requisits —tècnics, organitzatius i financers— que reglamentàriament havia de definir el govern de l’Estat en un període màxim de seixanta dies des de l’entrada en vigor de la Llei. Les propostes havien d’incloure també una pla de viabilitat mediambiental i financera de la inversió, que s’ajustessin als serveis i a la mobilitat de la zona.

Un cop presentades les propostes, eren avaluades per les regions en termes de viabilitat i qualitat —de la construcció, planificació urbana i ambiental, així com del disseny, la funcionalitat, el cost d’operació i manteniment, el temps de finalització de les obres de les instal·lacions i infraestructures relacionades—. Les mateixes regions, en el termini de 30 dies, verificaven l’absència de qualsevol impediment i, després d’examinar les propostes, les transmetien a la resta d’administracions —municipis, províncies i Administració estatal— perquè aquestes expedissin els permisos i autoritzacions necessaris per a l’activitat o bé hi fessin els ajustos o consideracions que consideressin oportuns.

Un cop passat un termini de trenta dies, si les administracions no s’havien pronunciat, s’entenia que els projectes eren acceptats i es promovia un conveni urbanístic entre les administracions interessades.³⁰² La signatura del conveni substituïa qualsevol altra autorització o permetia la construcció i operació de totes les obres, actuacions i activitats

³⁰² En virtut de l’article 34 del text refós del Decret legislatiu núm. 267, de 18 agost de 2000.

previstes en la proposta aprovada, i tenia l'efecte de determinar el potencial i els conseqüents canvis en els instruments de planificació i substituir els permisos de construcció.

En el supòsit que en el procés es presentessin més propostes —viabls— per a la mateixa regió que les que es proposaven en el programa, llavors s'havien de licitar partint de l'oferta econòmicament més avantatjosa.

Com es pot observar, la llei estatal entrava de ple amb les disposicions esmentades en la gestió del demani marítim i regulava de manera detallada la implantació d'instal·lacions turístiques en aquest espai —però delegava en les regions el procés de selecció de les mateixes instal·lacions en funció dels criteris prefixats pel mateix legislador estatal.

La Llei, però, va tenir contestació per part de les regions —Emília-Romanya i Campània, Friül - Venècia Júlia i Vall D'Aosta—, que la van impugnar davant la Cort Constitucional perquè entenien que violava justament l'article 117 —que els atorgava funcions legislatives en aquelles matèries no reservades a l'Estat, com en l'àmbit de la indústria del turisme i l'hostaleria—, però també els seus respectius estatuts. Les regions no qüestionaven, però, que la norma podia afectar les competències regionals en *governo del territori* o *demanio marittimo*.

La Sentència de la Cort Constitucional 88/2007, de 5 de març, resol sobre el tema —com apunta el professor PAOLO URBANI—³⁰³ utilitzant en bona part els criteris de constitucionalitat ja desenvolupats en la Sentència constitucional 303/2003, de 25 de setembre, en relació amb el nou títol V de la Constitució. Tot i així, segons el mateix PAOLO URBANI, el tribunal ha perdut l'oportunitat de proposar, en la mateixa sentència, algunes interpretacions de les constants per resoldre els conflictes entre l'Estat i les regions en els casos de divisió de poders legislatius en el context del nou títol V.

La Sentència estima parcialment les posicions de les regions i anul·la quatre —586, 589, 590, 591— de les onze disposicions de la llei estatal, però valida la resta perquè entén que la seva inconstitucionalitat no està prou fonamentada.

³⁰³ URBANI, Paolo, “Insediamenti turistici di qualità di rilievo nazionale: tanto tuonò che piovve”, *Edilizia e Territorio*, núm. 13, Gruppo 24 Ore, Milano, 2007, publicat a la web següent: http://www.pausania.it/files/urbani_ccost88_07.pdf (darrera consulta: 24 de maig de 2012).

Pel que fa a la fonamentació jurídica, el tribunal justifica la intervenció del legislador estatal a partir de la necessitat de regular unitàriament l'estratègia econòmica de valorització turística del patrimoni nacional, que li permetria subsidiàriament —per aplicació del principi de l'article 118 de la Constitució— normar determinades funcions administratives d'un sector clau de l'economia turística:

“I principî di sussidiarietà e di adeguatezza, in forza dei quali si verifica l'ascesa della funzione normativa, dal livello regionale a quello statale, convivono con il normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Costituzione e possono giustificare una deroga. Sempre che, naturalmente, la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, assistita da ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia previsto un coinvolgimento della Regione interessata (sentenze n. 383, n. 285, n. 270 en. 242 del 2005, n. 6 del 2004, n. 303 del 2003).

La presenza di un interesse unitario nella materia del turismo è stata confermata da questa Corte (sentenza n. 214 del 2006) nello scrutinio dei recenti interventi legislativi in materia (art. 12, commi 1, 2 e 7, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante «Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano d'azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale», convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, concernenti la trasformazione dell'Ente nazionale del turismo —ENIT— in Agenzia nazionale per il turismo, e l'istituzione di un apposito comitato tecnico-consultivo e dell'Osservatorio nazionale del turismo).”

La Cort anul·la, en canvi, la previsió de l'article 1 —paràgraf 586— que els condicionants per formular propostes depenguin d'un reglament ministerial. Entén la Cort que, com que les regions no participen en el desplegament reglamentari i són relegades a una funció de mers avaluadors tècnics, no s'ajusta a l'obligació de col·laboració entre administracions i condiona l'adopció d'aquest reglament a l'acord previ de la Conferència Estat-Regions.

Com a conseqüència d'això, la Cort Constitucional anul·la també els paràgrafs 589 a 591 de l'article 1 de la Llei, que despleguen el procediment d'atorgament de les concessions, ja que el Tribunal entén que aquests preceptes no deixen cap marge d'apreciació de les regions, que quedarien sotmeses al criteri reglat predeterminat per la Llei i esdevindrien meres avaluadores tècniques.

En definitiva, com apunta PAOLO URBANI, la Cort reitera que no es tracta tant de determinar el tipus de competència de les regions —si exclusiva o concurrent—, sinó del fet que determinats objectius econòmics requereixen unitat d'ordenament, cosa que justifica la utilització del principi de subsidiarietat respectant els principis de proporcionalitat i de participació de les regions. Naturalment, el problema rau justament a determinar quines són aquestes matèries i aconseguir un criteri uniforme d'aplicació en els diferents supòsits.

Just un any després de l'entrada en vigor de la Llei financera del 2006, la nova Llei financera (2007) 296/2006, de 27 de desembre, va servir al legislador per entrar a modificar, a través dels paràgrafs 250 a 257, diversos aspectes de la Llei 494/1993, de 4 de desembre, en relació amb el règim de concessions dels béns de domini públic —obligacions, taxes, durada, etc.

Alguns dels aspectes, com la determinació de les taxes, ja havien estat analitzats per la doctrina constitucional, que en la Sentència 343/1995, de 12 de juliol, havia reiterat que depenia de l'Administració que exercia la titularitat de la propietat, és a dir, l'Estat.

En el mateix sentit es va tornar a pronunciar la Cort Constitucional en la Sentència 94/2008, de 2 d'abril, quan va resoldre sobre la Llei financera del 2007:

“La competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., è pacifica. Questa Corte, però, a proposito della attribuzione della potestà di imposizione e riscossione del canone per la concessione di aree del demanio marittimo, ha ritenuto determinante la titolarità del bene anziché la titolarità di funzioni legislative e amministrative spettanti alle Regioni in ordine all'utilizzazione dei beni stessi (sent. n. 286 del 2004).

Non è, pertanto, ravvisabile alcuna violazione del principio di leale collaborazione. Il legislatore ha tenuto ben distinte le due competenze, statale e regionale. Allo Stato – quale titolare dei beni demaniali – ha demandato la fissazione e la riscossione dei relativi canoni, nonché la facoltà di destinarne parte alle Regioni (sentenza n. 88 del 2007). Alle Regioni ha riservato, in piena autonomia, e senza alcuna interferenza statale, la classificazione turistica dei terreni.”

Podem concloure, per tant, que, tot i que el demani marítim no figuri a la llista de l'article 117, l'Estat —com que es tracta d'un recurs de titularitat seva, com apuntava GAETANO³⁰⁴— pot regular-lo. Això sí, respectant els principis de proporcionalitat i de participació de les regions, que, com afirmava PAOLO URBANI, són clau a l'efecte d'acabar determinant la constitucionalitat de les disposicions que aprovi l'Estat.

2.1.3 Les competències en urbanisme: dins del títol competencial de *governo del territorio*

La gestió del demani marítim no és l'única competència amb afectacions sobre el litoral; també ho és l'urbanisme. Aquest tampoc no és esmentat en la reforma del títol V de la Constitució, ni entre les competències exclusives de l'Estat ni en les concurrents. Aquest fet ens porta un altre cop a classificar-lo com una competència exclusiva de les regions per la via residual del quart paràgraf de l'article 117. Igual que passava en el cas del demani marítim,

³⁰⁴ GAETANO COCA, Franco, “Relazione introduttiva”, publicat a *Gestione del demanio marittimo. Dallo stato, alle regioni, ai comuni*, op. cit.

una part de la doctrina³⁰⁵ qüestiona aquesta classificació i planteja la possibilitat que ens trobem davant d'una competència que s'emmarqui en el títol genèric de *governo del territorio*. Aquesta classificació portaria a definir l'urbanisme com una competència concurrent entre l'Estat i les regions, que permetria a l'Estat legislar sobre els principis fonamentals de la matèria. Aquesta indefinició sobre els límits competencials va comportar que la Cort Constitucional³⁰⁶ s'hagués de pronunciar i acabés determinant que l'urbanisme s'inscriu en la nova competència concurrent de *governo del territorio*.

La situació de conflicte permanent, pel que fa a la distribució competencial sobre ordenació del litoral entre l'Estat i les regions, per la via del títol genèric de *governo del territorio*,³⁰⁷ evoca la mateixa pugna competencial que té lloc a l'Estat espanyol a l'empara de títols competencials genèrics, com el 149.1.1 CE o el 149.1.23 CE, que s'utilitzen per envair les competències exclusives de les CA.

2.1.4 La segona descentralització de competències als ens locals

Malgrat tot, en el cas italià, el nivell de descentralització en ordenació del litoral es troba en una fase molt més avançada que a l'Estat espanyol, que de fet tot just arrenca amb les reformes estatutàries.

Aquest procés ha anat lligat a un segon nivell de descentralització de competències de les regions als ens locals.³⁰⁸ En aquest context, l'article 42 del Decret legislatiu 96/1999, de 30 de

³⁰⁵ URBANI, Paulo, "Il governo del territorio del titolo V della Costituzione", *Rivista Giuridica di Urbanistica*, Maggioli Editore, núm. 19, 2003 (pàg. 50-64); BREGANZE, Mariano, "Governo del territorio ed enti locali", *Rivista Giuridica di Urbanistica*, Maggioli Editore, núm. 18, 2002 (pàg. 597-603).

³⁰⁶ Sobre la qüestió es poden veure les sentències constitucionals 303/2003, de 25 de setembre, 362/2003, de 19 de desembre, i 196/2004, de 28 de juny, en què la Cort afirma que "nei settori dell'urbanistica e dell'edilizia i poteri legislativi regionali sono senz'altro ascrivibili alla nuova competenza di tipo concorrente in tema di governo del territorio".

³⁰⁷ Sobre el contingut del *governo del territorio*, Paulo URBANI, "Il governo del territorio del titolo V della Costituzione", op. cit., el defineix com la "disciplina degli usi del territorio e delle sue risorse al fine di preservarli da iniziative economiche incompatibili con gli obiettivi della conservazione e della tutela, cui si riconnette il potere d'imporre limiti al potere incondizionato della proprietà privata conformandola a finalità sociali". També es refereixen al contingut d'aquesta competència Gianfranco PERULLI a "La governance del territorio", *Rivista Giuridica di Urbanistica*, Maggioli Editore, núm. 4, 2004 (pàg. 588-612), i Mariano BREGANZE, "Governo del territorio ed enti locali", op. cit. També CASINI, Lorenzo, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Giuffrè, Milà, 2005, o LICCIARDELLO, Sebastiano, *Profili giuridici dell'uso del territorio*, Giappichelli Editore, Torí, 2003.

³⁰⁸ Sobre aquest segon procés de descentralització es pot veure l'article de CLAUDIO ANGELONE titulat "Le nuove funzioni del comune sul demanio marittimo e nel mare territoriale: modalità di esercizio e profili

març, va establir que les funcions administratives previstes a l'article 105.2.1), en relació amb el demani marítim, fossin exercides pels ens locals. D'aquesta manera l'atorgament de concessions sobre aquest espai passava a ser una competència local.

Aquesta segona descentralització té un clar punt d'inflexió en la reforma del títol V de la Constitució, més concretament en el nou redactat de l'article 118, en el qual s'estableix que les funcions administratives han de ser atribuïdes per regla general als municipis, excepte que, per assegurar-ne l'exercici unitari, siguin conferides a la "Province, Città metropolitana, Regioni e Stato", sobre la base dels principis de subsidiarietat, diferenciació i adequació. El precepte comporta convertir l'Administració local en la gestora del domini públic maritimoterrestre del seu municipi, a excepció, naturalment, de les competències que hagin de ser exercides per altres administracions i, sobretot, per la regional.

Aquest exercici de dret comparat ens permet comprovar que un Estat com l'italià, amb un nivell de descentralització de les seves regions molt inferior al de les nostres CA, delega la gestió del seu litoral —incloent-hi el domini públic maritimoterrestre— a altres administracions diferents de l'estatal. Aquesta descentralització, que es va iniciar fa dècades, ha permès que actualment l'Estat italià —tot i els intents de revertir-ho— tingui un paper pràcticament residual en la configuració d'aquest espai. Tot al contrari del que passa a l'Estat espanyol, on, tot i ser molt més descentralitzat que l'italià, reté entre les seves competències exclusives no només la gestió del domini públic maritimoterrestre, sinó també la configuració d'un territori molt més ampli, cosa que envaeix competències d'altres administracions.

2.2 Els instruments d'ordenació del litoral en la legislació estatal

A diferència del que succeeix a l'Estat espanyol o al francès, que disposen de lleis estatals que regulen i protegeixen la costa —és a dir, el domini públic maritimoterrestre i la seva àrea d'influència—, l'Estat italià no té una normativa reguladora del conjunt de l'espai.

De fet, la regulació existent —que no és unitària— se centra de manera exclusiva en el domini públic, i l'ordenació de l'espai exterior al mateix domini és relegat als instruments urbanístics o d'ordenació territorial previstos genèricament per al conjunt del territori o a la legislació que protegeix els espais naturals més sensibles.

applicativi", publicat a *Gestione del demanio marittimo. Dallo stato, alle regioni, ai comuni*, op cit. (pàg. 21-40). Vegeu també Roberto CIANCHINI, *La nuova disciplina del demanio marittimo*, op. cit.

Tot i la manca d'una legislació pròpia d'ordenació del litoral, la legislació italiana ha intentat —sense gaire èxit— impulsar instruments de planejament que servissin per cobrir aquesta mancança i poguessin ordenar l'espai des d'una perspectiva de conjunt.

2.2.1 *Piano generale di difesa del mare e delle coste*

“Il Ministro della marina mercantile attua la politica intesa alla protezione dell'ambiente marino ed alla prevenzione di effetti dannosi alle risorse del mare, provvedendo alla formazione, di intesa con le regioni, del piano generale di difesa del mare e delle coste marine dall'inquinamento e di tutela dell'ambiente marino, valido per tutto il territorio nazionale, tenuto conto dei programmi statali e regionali anche in materie connesse, degli indirizzi comunitari e degli impegni internazionali.[...]” (article 1 de la Llei 979, de 31 de desembre de 1982).

L'article 1 de la Llei 979/1982, de 31 de desembre, titulada “Disposizioni per la difesa del mare”,³⁰⁹ preveu l'elaboració d'un Pla general de defensa del mar i la costa (*Piano generale di difesa del mare e delle coste*). Aquest pla, aprovat per l'Estat amb una vigència de cinc anys, incloïa l'ordenació del conjunt de la costa, tant pel que fa als aspectes marítims com territorials —evolució orogràfica, planificació urbana, econòmica i efectes ecològics de les costes.

El Pla tenia com a objectiu promoure i coordinar les accions i les activitats, en defensa del mar i la costa, que donessin resposta als problemes de protecció i als riscos de contaminació del mateix espai. I en la tramitació es respectaven les competències de les regions, tot consultant-les perquè fessin arribar observacions i propostes en relació amb la formulació de l'espai.

Al llarg dels anys 1980 i 1990 es va intentar impulsar el Pla, i fins i tot amb l'aprovació del Decret legislatiu número 112, de 31 de març de 1998, al qual hem fet referència anteriorment, es va tornar a insistir sobre la necessitat d'impulsar el Pla general de defensa del mar i la costa en l'article 80-1-a.

El cert és, però, que, tot i els diferents intents i projectes de redacció del Pla, pràcticament 30 anys després des de l'entrada en vigor de la Llei, encara avui no tenim constància de la seva aprovació.

³⁰⁹ *Gazzeta Ufficiale*, núm. 16, de 18 de gener de 1983.

2.2.2 Piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo

“[...] Ai fini di cui al presente articolo, le regioni predispongono, sentita l'autorità marittima, un piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo, dopo aver acquisito il parere dei sindaci dei comuni interessati e delle associazioni regionali di categoria, appartenenti alle organizzazioni sindacali più rappresentative nel settore turistico dei concessionari demaniali marittimi” (article 6.3 de la Llei 494, de 4 de desembre de 1993).

La Llei 494/1993, de 4 de desembre, disposa en l'article 6.3 la necessitat que les regions aprovin un pla d'utilització de les àrees del demani marítim (*piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo*), per regular la gestió de les concessions dels béns de domini públic maritimoterrestre.

Buscant un paral·lelisme en la legislació espanyola, serien els actuals plans d'usos de platges, però amb dues diferències importants: el seu abast és el conjunt de la regió i no un únic municipi, i són aprovats per la regió i no pels ajuntaments. S'ha de dir, però, que en el cas italià hi ha un tràmit d'audiència als ajuntaments afectats, així com a les organitzacions representatives del sector.

L'esmentada llei serveix, d'altra banda, per regular tots els altres aspectes relacionats amb les concessions —tipologies, cànons, etc.

2.2.3 Piani paesistici del territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia

“[...] Le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali” (article 1 de la Llei 431, de 8 d'agost de 1985).

El darrer dels instruments previstos en la legislació estatal que entren a ordenar una part del litoral és el previst a la Llei 431/1985, de 8 d'agost, que regula el paisatge, i és coneguda com a Llei GALASSO.³¹⁰

Aquesta norma disposa la necessitat que les regions aprovin un pla paisatgístic o un pla urbanisticoterritorial que tingui en compte especialment el valor paisatgístic i ambiental d'una sèrie d'espais naturals, entre els quals el territori costaner comprès en una franja de 300 metres projectats terra endins des del límit de la costa.

³¹⁰ *Gazzeta Ufficiale*, núm.197, de 22 d'agost de 1985.

Aquests plans tenen el doble objectiu de determinar quines són les transformacions del territori que són compatibles amb els valors del paisatge que protegeixen, i al mateix temps han de protegir i valoritzar el mateix espai, arribant fins i tot, en les zones més sensibles, a prohibir-ne la transformació, tal com interpreta el Consell d'Estat i apunta JULIEN ROCHETTE.³¹¹

Les disposicions contingudes en aquests plans són obligatòries per als instruments urbanístics de les províncies i dels ajuntaments en matèria de paisatge, i prevalen sobre les disposicions contràries que puguin figurar en els plans urbanístics.

Dels tres instruments presents a la legislació estatal italiana, aquest és sens dubte el de majors potencialitats a l'efecte d'ordenació i protecció de litoral. Si bé és cert que no arriba a protegir la franja regulada per la Llei del litoral francesa, la LC espanyola o els PDUSC, el fet d'imposar-se al planejament urbanístic és una garantia d'efectivitat imprescindible per a l'èxit de qualsevol instrument d'ordenació.

2.3 L'ordenació del demani marítim a les regions: els exemples de Ligúria, Emília-Romanya i Sardenya

La manca d'una llei d'ordenació del litoral, la distribució competencial entre diverses administracions i els conflictes que això origina i la inexistència d'instruments de planificació global del litoral comporten que l'ordenació dels espais, a Itàlia, sigui molt irregular i fragmentada entre els diferents àmbits competencials de l'Estat, regions i municipis.

L'estudi, per tant, amb una certa profunditat, dels ordenaments jurídics que protegeixen l'espai costaner ens exigeix, tal com succeeix a l'Estat espanyol, baixar al nivell de les regions i veure com aquestes despleguen les seves competències i proposen solucions al repte de protegir la costa.

S'ha de tenir en compte, però, que, a diferència de les CA espanyoles, a Itàlia les regions costaneres ho són pràcticament totes: els Abruços, Basilicata, Calàbria, Campània, Emília-

³¹¹ ROCHETTE, Julien, "Des relations État-régions dans la politique littorale italienne", *Méditerranée*, Presses Universitaires de Provence, núm. 115, 2010 (pàg. 21-31).

Romanya, Friül - Venècia Júlia, Laci, Ligúria, les Marques, Molise, Pulla, Sardenya, Sicília, Toscana, Vèneto.

Tot i això, talment com en el cas de l'Estat espanyol, no totes les regions han avançat a la mateixa velocitat en els seus respectius models d'ordenació. En molts dels casos la legislació que han aprovat es limita a transposar al seu ordenament³¹² la legislació estatal —Llei

³¹² Com es pot observar en les regions següents:

- Els **Abruços** configuren la protecció del seu demani marítim a través de les Normes per a l'actuació de les funcions administratives en matèria de demani marítim amb finalitats turístiques i recreatives, aprovada per la Llei 141/1997, de 17 de desembre, que no incorpora, per tant, les transferències realitzades pel Decret legislatiu 112/1998, que preveia l'extensió de les competències en domini públic més enllà d'aquelles que estiguessin lligades a finalitats turístiques i recreatives.
- La **Basilicata** ha assumit però no ha regulat les funcions administratives en matèria de domini públic.
- L'ordenació del demani marítim a la regió de **Calàbria** es fa a través de les Normes per a l'exercici de la delegació de funcions administratives de les àrees de propietat marítima, lacustre i fluvial en l'art. 59 del DPR de 24 juliol de 1977, núm. 616, aprovades per la Llei 3/2000, de 3 de març. La norma, d'un sol article —tot i ser publicada amb posterioritat a l'entrada en vigor del Decret legislatiu 112/1998— es limita a anunciar que, en virtut de l'article 59 del DPR 616/1977 i de l'article 6 de la Llei 494/1993, de 4 de desembre, té la intenció d'exercir les funcions relatives a l'atorgament i la renovació de les concessions sobre el demani marítim, quan la utilització prevista afecti finalitats turístiques i recreatives, a més de les relatives a l'extracció de materials minerals de l'aigua.
- La **Campània** ha assumit les competències de gestió del domini públic, però no ha aprovat una norma amb força de llei que les reguli. Les responsabilitats administratives en matèria de ports i interregional d'importància econòmica són en mans de la regió, mentre que les funcions de gestió de la resta del domini marítim són exercides pels municipis costaners locals competents.
- La regió de **Friül - Venècia Júlia** ha assumit les competències en gestió del domini públic a través de la Llei regional 22/2006, de 13 novembre, titulada "Norme in materia di demanio marittimo con finalità turistico-ricreativa e modifica alla legge regionale 16/2002 in materia di difesa del suolo e di demanio idrico".
- A la regió del **Laci**, la Llei regional 14/1999, de 6 d'agost, que porta el títol "Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo", preveu en l'article 129 que la regió assumirà les competències en l'atorgament de concessions de béns del demani marítim i de la zona del mar territorial per a finalitats diferents de l'aprofitament de fonts d'energia —que, com s'ha exposat, va quedar reservada a l'Estat—, en el marc del Decret legislatiu 112/1998. Pel que fa a la distribució de competències entre les diferents administracions, va tenir lloc a partir de la resolució de la Junta Regional de 30 de juliol de 2001, núm. 1161. D'aquesta norma va sorgir una distribució molt similar a la d'altres regions, que preveia que la regió assumís les competències de direcció i coordinació del demani marítim —delimitació, vigilància, etc.— i que, en canvi, els ajuntaments es fessin càrrec de les competències d'atorgament de les concessions administratives sobre el demani marítim.
- La regió de **les Marques** articula la protecció del seu litoral a través de la Llei 15/2004, de 14 de juliol, que porta el títol "Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa". La norma configura en l'article primer un pla de gestió integrada de les zones costaneres, en consonància amb la Recomanació 2002/413/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 20 de maig de 2002, sobre l'aplicació integrada de les zones costaneres a Europa.
- La regió de **Molise** gestiona les seves competències en el domini públic a través de la Llei regional 34/1999, de 29 setembre, que es titula "*Norme sulla ripartizione delle funzioni e dei compiti amministrativi tra la Regione e gli Enti locali, in attuazione dell'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*".
- La regió de **la Pulla** ordena el seu demani marítim a través de la Llei regional 25/1999, de 2 d'agost, que porta el títol "Norme di prima attuazione per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate in materia di demanio marittimo ex legge 4 dicembre 1993, n. 494 e decreto legislativo 31 marzo 1998,

494/1993, de 4 de desembre—, que les faculta per aprovar els plans d'utilització de les àrees del demani marítim,³¹³ i regulen únicament aquells aspectes que tenen a veure amb la gestió del demani marítim, i atorguen en molts casos una part de les competències de gestió als ens locals. En d'altres casos, però, les regions han assumit les competències però sense ni tan sols

n. 112". Com el seu nom indica, aquesta llei té la voluntat d'actualitzar la normativa regional a les competències que la normativa estatal ha delegat a les regions en la matèria.

- **Sicília** no disposa d'una llei pròpia de gestió del domini públic, però exerceix les competències en aquest espai d'acord amb allò que s'estableix a l'article 7 de la Llei regional 4/2003, 16 d'abril, de disposicions programàtiques per a l'any 2003.
- La **Toscana** gestiona les competències en domini públic però no disposa d'una llei pròpia en la matèria. Tot i això, l'article 16 de la Llei regional 77/2009, de 23 de desembre, llei financera per a l'any 2010 —declarat parcialment inconstitucional per la Sentència de la Cort Constitucional 340/2010, de 26 de novembre— preveia l'aprovació d'una normativa regional organica per regular l'exercici de les funcions administratives en la matèria, la concessió demanial marítima.
- L'ordenació de la costa a la regió del **Vèneto** es fa a través de la Llei regional 9/2001, de 6 d'abril, que porta el títol "Norme per l'attuazione delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo". La Llei té com a finalitat, segons l'article primer, regular les funcions administratives delegades a la regió pel DPR 616/1977 i pel Decret legislatiu 112/1998.

³¹³ Les regions que han aprovat plans de gestió del seu demani marítim són les següents:

- Els **Abruços** planifiquen el seu domini públic a través del Pla de reutilització de les àrees del demani marítim amb finalitats turístiques i recreatives (PDM), que s'emmarca en les delegacions efectuades per l'article 59 del DPR 616/1977 i per la previsió de l'article 6.2 de la Llei 494/1993, de 4 de desembre.
- **Calàbria** preveu que, per a l'exercici de les esmentades funcions administratives en el domini públic, s'aprovarà un pla d'utilització de les platges, amb la col·laboració dels òrgans tècnics de l'Estat i, d'una manera particular, dels òrgans perifèrics del Ministeri del Transport i la Navegació.
- La **Campània** ha aprovat el Pla per a la defensa de la costa per mitjà de la Resolució del Comitè Institucional n. 285, de 23 de juliol de 2009, d'acord amb el que es disposa a la Llei 494/1993, de 4 de desembre.
- El **Friül - Venècia Júlia** preveu en la seva normativa l'aprovació d'un pla d'utilització de les àrees del demani marítim amb finalitats turístiques i recreatives (PUD).
- Basilicata.
- Al **Laci**, pel que fa a les figures de planejament específic del litoral, la Llei regional 1/2001, de 5 de gener, que porta el títol "Norme per la valorizzazione e lo sviluppo del litorale del Lazio", preveu en l'article 10 l'elaboració d'un pla regional del domini marítim d'acord amb el que estableix la Llei estatal 494/1993, de 4 de desembre. Pel que fa als ens locals, també es preveu que els ajuntaments aprovin plans específics de platges en el marc de la previsió d'una altra llei regional, en concret la 24/1998, de 6 de juliol.
- **Les Marques** integra el Pla d'utilització de l'àrea del demani marítim de l'article 6 de la Llei 494/1993, de 4 de desembre, dins del Pla de gestió integrada de les zones costaneres.
- La regió de **Molise** va aprovar el Pla regional de la utilització de les zones costaneres per al turisme i les activitats recreatives, a través de la Resolució número 167, de 22 de maig.
- Sicília.
- Al **Vèneto** les funcions de direcció, planificació i coordinació del domini públic són exercides per la regió a través d'un pla regional d'utilització del demani marítim. Pel que fa als ajuntaments, la Llei preveu que assumeixin les competències de gestió del domini públic, pel que fa sobretot a les concessions administratives sobre l'espai esmentat. Per portar a terme aquestes competències, la Llei preveu, en l'article 3, que els plans detallats de les platges d'interès comú s'hagin d'ajustar als continguts del Pla regional d'utilització del demani marítim.

desplegar una normativa pròpia en la matèria o bé sense aprovar plans d'utilització del seu demani marítim.

Són poques, per tant, les regions que, en el marc de les seves competències en la gestió del demani marítim i de l'urbanisme, hagin desplegat polítiques d'ordenació del litoral globals, com apunta JULIEN ROCHETTE.³¹⁴ En aquest epígraf, però, ens centrarem justament en els exemples més singulars —Ligúria, Emília-Romanya i Sardenya— per analitzar-ne les experiències i veure què és exportable al nostre ordenament.

2.3.1 Ligúria

La regió de la Ligúria té una norma de protecció del demani marítim adaptada, com l'anterior, al marc competencial sorgit del Decret legislatiu 112/1998. La norma és la Llei regional 13/1999, de 28 d'abril,³¹⁵ que porta el títol “Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa, ripascimento degli arenili, protezione e osservazione dell'ambiente marino e costiero, demanio marittimo e porti”, modificada per la Llei regional 1/2002, de 3 de gener, que entre altres coses estableix la transferència de les funcions administratives de gestió del domini marítim als ajuntaments des de l'1 de gener de 2002.

Ens trobem, per tant, davant d'una regió que no només desplega instruments de protecció del conjunt del seu litoral, sinó que, a més, descentralitza part de les seves competències als ens locals i deixa que siguin aquests els que gestionin el domini públic.

Justament en matèria de domini públic, la regió ha aprovat dos plans³¹⁶ que tenen com a objectiu intentar garantir la coherència i la uniformitat de l'espai en el conjunt del seu litoral. En el mateix sentit, ha reforçat la protecció i conservació de les platges i les costes amb

³¹⁴ ROCHETTE, Julien, “Des relations État-régions dans la politique littorale italienne”, a la revista *Méditerranée*, Presses Universitaires de Provence, núm. 115, 2010 (pàg. 21-31).

³¹⁵ La Llei es va publicar al *Bollettino Ufficiale della Regione Liguria* núm 8, de 5 de maig de 1999, i va ser modificada posteriorment a través de la Llei regional 1/2002, de 3 de gener, publicada al *Bollettino Ufficiale della Regione Liguria* núm. 1, de 9 de gener de 2002.

³¹⁶ El primer, aprovat per mitjà de la Resolució del Consell Regional núm.18, de 9 d'abril de 2002, és el Pla d'utilització de les àrees demaniales marítimes, especifica les funcions de coordinació per part de la regió i constitueix el marc de referència per a l'emissió i renovació de llicències del domini marítim. El segon, aprovat a partir de la Resolució núm. 512, de 21 de maig de 2004, són les Directrius per a les platges lliures i i les platges lliures equipades i els criteris per a la concessió d'establiments balnearis nous, que pretenen garantir la qualitat i quantitat de les platges públiques.

diverses reformes legislatives³¹⁷ que innoven amb instruments urbanístics i de protecció del paisatge en l'àmbit del domini públic.

La Ligúria, a diferència de moltes altres regions italianes, ha anat un pas més enllà de la protecció del domini públic amb l'aprovació del pla territorial de coordinació de la costa, l'any 2000, que comprèn el conjunt del litoral. L'àmbit d'aplicació, que són els 63 municipis costaners de la regió, varia molt en funció de les condicions orogràfiques dels diferents espais —el Pla comprèn els espais situats a la franja costanera terrestre per sota de la corba de nivell de 200, i també els marins per sobre dels 100 metres de profunditat—. La utilització d'aquests criteris —per definir el que és el litoral—, tot i que dificulten l'aplicació del Pla, permet una aproximació més eficient al que és l'objecte de protecció.

Pel que fa al seu contingut, el pla analitza la situació actual de la costa —no només des de la perspectiva urbanística, sinó també en altres àmbits, com les infraestructures o l'economia—. Partint d'aquest estudi, el Pla proposa assolir una sèrie d'objectius: la protecció i millora de les parts emergides i submergides de la costa que són de valor paisatgístic, natural i el mediambiental; la reorganització i reconstrucció de les costes urbanitzades; la defensa de la costa per l'erosió del mar i la regeneració de les platges; la gestió dels usos turístics i recreatius del domini públic (també en vista de la formació del pla d'utilització de les àrees de domini marítim establert per la Llei 494/1993); l'adaptació i el desenvolupament d'un sistema portuari turístic; la reutilització, de manera integrada i coordinada, dels trams de la línia de ferrocarril en desús al llarg de la costa, i la millora de les condicions d'un sistema viari a la costa.

Per assolir els seus objectius, el Pla s'estructura en cinquanta-quatre trams de costa, quaranta-un dels quals fan referència a espais urbanitzats que requereixen intervencions de transformació, i els tretze restants, a espais amb un alt valor paisatgístic o mediambiental que requereixen protecció.

Els àmbits d'intervenció del Pla són quatre: la protecció del litoral i la regeneració de platges; els ports esportius; la reutilització de les línies ferroviàries en desús, i la vialitat de la costa.

³¹⁷ Com la Llei regional 21/2006, de 17 d'agost, i la recent Llei regional 22/2008, de 4 de juliol, que introdueix les novetats de la Llei estatal 296/2006, de 27 de desembre.

Pel que fa a les platges, i tenint en compte la seva importància com a recurs turístic, s'impulsa un enfocament de defensa dels assentaments —per evitar l'erosió del mar o millorar l'accessibilitat, amb una important inversió—. En relació amb els ports esportius —i tot que la regió disposa de 14.300 amarratges—, s'impulsa la creació de 10.000 places noves, sobretot reutilitzant molls en desús dels ports comercials, i l'ampliació o adaptació dels ports ja existents. Així mateix, en el camp de la reutilització d'infraestructures, s'impulsa la reutilització de les línies ferroviàries en desús, per desenvolupar vies per a bicicletes, camins de vianants i passejos al llarg de la costa i en algunes zones dels municipis, l'organització d'un sistema de transport públic eficient o la millora de les carreteres i el trànsit als centres urbans. Finalment, en relació amb la vialitat, l'estratègia del Pla es basa a relacionar els recursos existents —infraestructures— i les possibilitats de creixement de l'àmbit urbanitzat en l'àmbit regional, buscant contenir, en definitiva, l'impacte negatiu que pugui tenir sobre el medi ambient una mala planificació de les infraestructures.

Com es pot observar, els objectius posen molt d'èmfasi en els aspectes més econòmics d'ús del litoral, sobretot des de la perspectiva turística —platges i ports esportius—, que representa un important motor econòmic del país i també de la regió, i de la d'infraestructures al servei d'aquesta activitat —reutilitzant vies de tren que poden convertir-se en recursos turístics— i relacionant la política d'infraestructures amb la realitat territorial i les potencialitats de desenvolupament del territori. Ara bé, el Pla entra molt poc o gens —com a mínim en els àmbits d'actuació— en l'aspecte urbanístic o d'ordenació territorial dels assentaments, i per tant, des d'aquesta perspectiva es queda un mica coix.

2.3.2 Emília-Romanya

Pel que fa a la regió d'Emília-Romanya, les competències en ordenació del seu domini marítim³¹⁸ les articula a través de la Llei regional 9/2002, de 31 de maig,³¹⁹ que porta el títol

³¹⁸ En aquest context, l'article 2 de la norma explicita les funcions que la regió assumirà en relació amb el domini públic: “a) Programmazione ed indirizzo generale; b) monitoraggio e vigilanza dell'attività attribuita agli enti locali; c) autorizzazione alla pesca del novellame selvatico in mare ed in aree del demanio marittimo; d) individuazione delle aree di tutela biologica per l'incremento delle risorse alieutiche e l'esercizio delle relative funzioni amministrative; e) individuazione delle aree del demanio marittimo sulle quali eventualmente esercitare il potere di revoca per sopravvenuti motivi di pubblico interesse”.

³¹⁹ Publicada al *Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna* núm. 75, de 3 de juny de 2002, i modificada posteriorment per la Llei regional núm. 8, de 17 de febrer de 2005, que va ser publicada també al *Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna* núm. 32, de 18 de febrer de 2005.

“Disciplina dell’esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale”. La norma incorpora les delegacions efectuades en matèria de demani marítim per l'article 105.2.1) del Decret legislatiu 112/1998, delegacions que, superant el marc de l'article 59 del DPR 616/1977, permeten a les regions regular més enllà del domini públic utilitzat per a finalitats turístiques i recreatives, de manera que fins i tot arriben a estendre les seves competències als ports regionals i interregionals.

Les competències s'exerceixen a través d'unes “directives vinculades per a l'exercici de les funcions administratives inherents a la utilització del demani marítim” —aprovades pel Consell Regional en el marc del que preveu l'article 6 de la Llei 494/1993—. De la lectura del contingut concret de les competències es pot observar que són relativament genèriques pel que fa a la gestió de les platges —que es delega als ens locals—;³²⁰ no, en canvi, pel que fa a les competències vinculades a la pesca o la protecció biològica del demani marítim, que la regió es reserva, sense renunciar tampoc a exercir les funcions de vigilància i direcció de la gestió d'aquest espai a través de les directives esmentades.

És una llei, doncs, perfectament ben adaptada també al nou text constitucional sorgit de la reforma del títol V, que preveia justament, com en el cas que ens ocupa, que les funcions administratives fossin atribuïdes per regla general als municipis i reservava a la regió aquelles funcions que al seu entendre tinguessin abast supramunicipal. D'altra banda, també cal destacar, en aquesta norma, la creació d'un organisme *di concertazione e di consultazione*³²¹

³²⁰ Pel que fa als ens locals, l'article 3 de la Llei preveu que aquests ens —la província i els ajuntaments costaners— exerciran, en concert amb la regió, les funcions administratives de concessió, renovació, modificació i revocació de les concessions de l'àrea del demani marítim i de la zona del mar territorial per a l'activitat de pesca, aqüicultura i activitats productives. Així mateix, el mateix article disposa que els ajuntaments aprovaran un pla de platges —configurat a través d'una figura de planejament derivat anomenada *piano operativo comunale* (POC)— amb l'objectiu de reglamentar la transformació de les platges i les construccions que hi ha, dotar-les d'àrees de serveis públics i de totes les estructures necessàries per a l'activitat turística. En concret, també s'atribueix als ajuntaments la concessió, renovació, modificació i revocació de les concessions del demani marítim amb finalitats turístiques i recreatives; les concessions inherents als ports regionals i subregionals; les concessions vinculades a l'exercici del comerç en el demani marítim, i les autoritzacions per a l'exercici d'activitats a la platja. Per a l'exercici de totes aquestes competències lligades a la platja, també es dota els ajuntament de les competències de policia en aquest espai.

³²¹ En aquest context, es creen tres comitès consultius: el primer, compost per representats de la regió i de les administracions locals costaneres, per fer front als problemes d'encaix en matèria de gestió del demani marítim relacionat amb finalitats turístiques i recreatives; el segon, compost per representants de la regió, agents econòmics, sindicats i associacions mediambientals reconegudes, per fer front als problemes de gestió del demani marítim relacionats amb finalitats turístiques i recreatives, i finalment el tercer, compost pels representants regionals, dels ens locals i de les associacions de pesca i aqüicultura, per resoldre els problemes que poguessin sorgir en el sector com a conseqüència de les directives i de les competències exercides per la regió.

per evitar problemes d'encaix entre administracions i agents implicats en l'exercici de les competències atribuïdes per la Llei.

En resum, la Llei no només és respectuosa amb totes les administracions a l'hora de repartir les competències en la gestió del demani marítim, sinó que també té en compte el conjunt d'agents implicats en el sector, de manera que aconsegueix l'aplicació real i efectiva de les seves disposicions.

Ara bé, la gestió del litoral a la regió d'Emília-Romanya no es va limitar a una mera distribució competencial entre administracions, sinó que va anar un pas més enllà i el 2005 es van aprovar les directrius per a la gestió integrada de les zones costaneres.³²² Les directrius aborden, des d'una perspectiva global, diversos sectors estratègics amb disposicions específiques de diversos àmbits: la defensa de les platges, la investigació sobre el medi ambient costaner, la millora del tractament d'aigües residuals i la preservació d'àrees naturals sensibles.

S'ha de dir, però, que les directrius basen la seva posada en pràctica en el fet que les diferents polítiques sectorials, a través dels seus instruments de programació i planificació territorial, transposin jurídicament a l'ordenament el contingut de les directrius d'acord amb les necessitats locals. Així doncs, i a diferència d'altres ordenaments regionals estudiats, les directrius no tenen caràcter normatiu i s'adopten al marge de la llei. Es tracta d'un instrument de *soft law* similar, per exemple, als criteris que a Catalunya el Departament de Política Territorial i Obres Públiques va desplegar el 2005 en matèria de planificació territorial.³²³

Tot i que la manca de vinculació normativa de les seves disposicions pot ser vista com un problema, com afirma JULIEN ROCHETTE,³²⁴ la durada dels estudis per al seu desplegament, el nombre d'actors involucrats i la solemnitat de la seva adopció sens dubte donen a aquest document a una força que, tot i no ser jurídica, és política.

³²² El 2005 la regió va aprovar (per mitjà de la Resolució del Consell Regional 645/2005) les Directrius per a la gestió integrada de zones costaneres (GIZC), a partir, de fet, del procés de la gestió integrada de les zones costaneres segons el que recomana la Unió Europea (2002/413/CE) i de l'establiment de les bases per a la gestió sostenible de la regió costanera.

³²³ Els criteris del Programa de planejament territorial, del Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya, aporten una base de treball i un marc de referència per a l'elaboració del planejament territorial a Catalunya.

³²⁴ ROCHETTE, JULIEN, "Des relations État-régions dans la politique littorale italienne", op. cit.

S'ha de dir que les directrius esmentades s'han traduït en instruments de planificació territorial de les quatre províncies i municipis afectats, que les han dotat de significat jurídic real. Així, la definició d'aquestes pautes s'han acabat convertint en norma a través de la planificació territorial.

2.3.3 Sardenya

L'experiència sarda de protecció de litoral —al llarg de la legislatura del president regional Renato SORU entre els anys 2004-2008— és amb tota seguretat la més ambiciosa de totes les de la costa italiana. Tot i que algú podria afirmar que hi ajuda el seu estatus de regió autònoma, el fet de ser una illa o la dependència econòmica que té del turisme, el cert és altres regions italianes —com Sicília— també encaixarien en aquesta descripció i no han desenvolupat en absolut programes tan ambiciosos com el que descriurem a continuació.

La protecció del litoral a Sardenya s'articula al voltant de la Llei regional 8/2004, de 25 de novembre, coneguda com a *Llei salvacostes*. La Llei regula l'aprovació del Pla paisatgístic regional (PPR), en un termini màxim de 12 mesos des de l'entrada en vigor, que té com a objectiu ser el principal instrument de planificació regional.

Per desplegar el Pla la Llei estableix, en l'article 3, un règim transitori fins a l'entrada en vigor —similar a la suspensió de llicències urbanístiques— en què es prohibeix urbanitzar en dos quilòmetres projectats terra endins des del límit del mar —o 500 metres en el cas de les illes petites que formen part de la regió—. Talment com en el supòsit de la suspensió de llicències, l'article 4 de la mateixa norma disposa algunes excepcions a la prohibició d'urbanitzar, entre les quals hi ha les obres de manteniment o consolidació de les edificacions.

Dins del termini fixat per la Llei, el novembre del 2006 es va aprovar el Pla paisatgístic regional, que va limitar de manera important la urbanització de la franja compresa dins els primers dos quilòmetres des del límit del mar —amb la prohibició de noves urbanitzacions en el sòl no urbanitzat, noves zones industrials o comercials, nous càmtings o noves carreteres desdoblades.³²⁵

³²⁵ Article 20 de la normativa del Pla paisatgístic regional, publicada al *Bollettino Ufficiale della Regione Autonoma della Sardegna* de 8 de setembre de 2006.

Els instruments de protecció del litoral sard, però, no es limiten a l'aprovació d'aquest pla, sinó que, a través de l'Agència per a la Conservació de la Cosa de Sardenya, creada per la Llei regional 2/2007,³²⁶ de 29 de maig, desplega tot un seguit d'ambiciosos polítiques per preservar, protegir i millorar els ecosistemes costaners i la gestió integrada de les zones costaneres d'especial importància, i d'una manera particular el seu paisatge.

Entre aquestes funcions de l'Agència³²⁷ figuren, per exemple, l'exercici del dret de tempteig sobre les escriptures de compravenda de terrenys i edificis situats en la franja dels dos primers quilòmetres des del límit del mar; l'adquisició de béns en el mateix espai, o l'expropiació i/o compra de béns immobles en les zones que es consideri necessari per conservar i protegir la qualitat del medi ambient, paisatge o cultura.

Les polítiques de la regió en matèria de protecció del litoral també tenen la seva transposició en l'àmbit impositiu. En aquest sentit, el 2006³²⁸ la regió va instaurar tres noves taxes "de luxe", que va ser modificades el 2007,³²⁹ i que gravaven, respectivament: les segones

³²⁶ Article 16.1: "Ai fini della salvaguardia e tutela degli ecosistemi costieri è istituita la Conservatoria delle coste della Sardegna quale agenzia tecnico-operativa della Regione, con personalità giuridica di diritto pubblico e con sede in Cagliari, con compiti di gestione integrata di quelle aree costiere di particolare rilevanza paesaggistica ed ambientale, di proprietà regionale o poste a sua disposizione da parte di soggetti pubblici o privati e che quindi assumono la qualità di aree di conservazione costiera".

³²⁷ Article 16.3 de la Llei 2/2007, de 29 de maig:

"Sono di competenza della Conservatoria le seguenti funzioni:

- a) il coordinamento delle iniziative regionali in materia di gestione integrata delle zone costiere nei rapporti con le altre regioni italiane e con le autorità locali dei paesi rivieraschi del Mediterraneo;
- b) il coordinamento delle iniziative in materia di gestione integrata delle zone costiere poste in essere dall'Amministrazione regionale, dagli enti locali e dagli organismi di gestione di aree marine protette o di altre aree e siti di interesse comunitario;
- c) la promozione e diffusione delle tematiche relative alla tutela ambientale e paesaggistica ed allo sviluppo sostenibile delle aree costiere;
- d) l'elaborazione degli indirizzi e criteri di cui all'articolo 43, comma 1, lettera a) della legge regionale n. 9 del 2006;
- e) l'esercizio del diritto di prelazione ai sensi dell'articolo 4 della legge 29 maggio 1967, n. 379 (Modificazioni alle norme sulla riforma fondiaria), e dell'articolo 11 della legge 30 aprile 1976, n. 386 (Norme di principio, norme particolari e finanziarie concernenti gli enti di sviluppo), sugli atti di vendita di terreni ed immobili derivanti da assegnazioni pubbliche, che ricadono nella fascia costiera dei due chilometri dal mare;
- f) l'esproprio e/o l'acquisto di quelle aree e quei beni immobili la cui qualità ambientale, paesaggistica e culturale è tale da ritenere necessaria la loro conservazione e salvaguardia;
- g) l'esercizio delle competenze regionali in materia di demanio marittimo e costiero nelle aree demaniali immediatamente prospicienti le aree di conservazione costiera e sui singoli beni ad esso affidati;
- h) l'esercizio delle competenze demandate alla Regione ai sensi degli articoli 60, 61, 62, 106 e 115 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, per i beni del patrimonio culturale immobiliare ricadenti nelle aree di conservazione costiera ad essa affidate".

³²⁸ A través de la Llei regional d'11 de maig de 2006, núm. 4, Disposicions diverses relatives als ingressos, la reclassificació de les despeses, el desenvolupament polític i social.

³²⁹ Per la Llei regional de 29 de maig de 2007, núm. 2, Disposicions relatives a la formació del balanç anual i pluriennal (Llei 2007) (Llei financera 2007).

residències d'ús turístic,³³⁰ les plusvàlues derivades de la venda de segones residències³³¹ i les escales turístiques d'embarcacions i aeronaus.³³² Aquestes taxes es van crear amb l'objectiu de contribuir al finançament de la política mediambiental en general, i en particular la que desplega l'Agència per a la Conservació de la Costa de Sardenya.

Ara bé, l'article 4 de la Llei regional 4/2006, modificada per la Llei regional 2/2007, que regulava les taxes de les escales turístiques d'embarcacions i aeronaus, va ser declarada inconstitucional per la Sentència de la Cort Constitucional 216/2010, de 9 de juny, ja que el tribunal entenia que vulnerava el dret comunitari i l'article 117 de la Constitució, que reserva a l'Estat les facultats per legislar en aquelles obligacions que deriven del dret comunitari.

Sardenya ha constituït sens dubte, entre els anys 2004 i 2008, una regió exemplar i modèlica pel que fa a les polítiques innovadores en la protecció de litoral. Com afirma JULIEN ROCHETTE,³³³ diversos factors expliquen la multiplicació d'iniciatives regionals a favor de la protecció de les costes els darrers anys. La sensibilitat social per la protecció de l'espai o la descentralització de competències hi han ajudat, però sobretot la indefinició del Govern estatal en la concreció d'una política coherent de protecció del litoral ha encoratjat els sards a

³³⁰ Article 3 de la Llei regional 4/2006, modificada per la Llei regional 2/2007: "È istituita l'imposta regionale sulle unità immobiliari destinate ad uso abitativo, non adibite ad abitazione principale, così come definita dall'articolo 8, comma 2, del decreto legislativo n. 504 del 1992, da parte del proprietario o del titolare di altro diritto reale sulle stesse, ubicate nel territorio regionale ad una distanza inferiore ai tre chilometri dalla linea di battigia marina [...]."

³³¹ Article 2 de la Llei regional 4/2006, modificada per la Llei regional 2/2007:

"1. È istituita l'imposta regionale sulle plusvalenze realizzate dalla cessione a titolo oneroso delle unità immobiliari adibite ad uso abitativo, diverse dall'abitazione principale, così come definita dall'articolo 8, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, da parte del proprietario o del titolare di altro diritto reale sulle stesse, acquisite o costruite da più di cinque anni.

2. L'imposta si applica sulle plusvalenze derivanti dalla cessione a titolo oneroso:
a) delle unità immobiliari di cui al comma 1, site in Sardegna entro tre chilometri dalla battigia marina; [...]

³³² Article 4 de la Llei regional 4/2006, modificada per la Llei regional 2/2007:

"1. A decorrere dall'anno 2006 è istituita l'imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili e delle unità da diporto.

2. Presupposto dell'imposta sono:

a) lo scalo negli aerodromi del territorio regionale degli aeromobili dell'aviazione generale di cui all'articolo 743 e seguenti del Codice della navigazione adibiti al trasporto privato di persone nel periodo compreso dal 1° giugno al 30 settembre;

b) lo scalo nei porti, negli approdi e nei punti di ormeggio ubicati nel territorio regionale e nei campi di ormeggio attrezzati ubicati nel mare territoriale lungo le coste della Sardegna delle unità da diporto di cui al decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171 (Codice della nautica da diporto) o comunque delle unità utilizzate a scopo di diporto, di lunghezza superiore ai 14 metri, misurate secondo le norme armonizzate EN/ISO/DIS 8666, ai sensi dell'articolo 3, lettera b) del citato decreto legislativo, nel periodo compreso dal 1° giugno al 30 settembre [...]."

³³³ ROCHETTE, Julien, "Des relations État-régions dans la politique littorale italienne", op. cit.

desenvolupar aquests ambiciosos programes de protecció, que busquen compensar les deficiències de la legislació estatal.

No obstant això a partir del 2009 —coincidint amb el canvi de legislatura i l'arribada al govern del nou president regional Ugo CAPPELLACCI— s'han començat a fer passes eneres importants en la protecció del litoral. Bon exemple d'això és l'aprovació de la controvertida Llei regional 4/2009, de 23 d'octubre, que tal com denunciava el professor Martí BASSOLS³³⁴ permet l'increment de volums en totes les edificacions —entre un 30% i 10% en funció de la seva ubicació— per regenerar el procés d'edificació i donar resposta a la crisi econòmica. Aquest gir de la legislació sarda —molt qüestionat a tot Itàlia— ha tirat endavant gràcies al fet que la legislació de l'Estat italià és molt menys protectora que la francesa o l'espanyola en la protecció de les costes, i ha posat en evidència la necessitat de regular a nivell estatal la protecció del litoral.

2.4 Conclusions sobre l'ordenació del litoral a Itàlia

Els estats italià i espanyol tenen punts en comú pel que fa al seu model d'estat descentralitzat, però divergeixen pel que fa a la regulació de la franja costanera —ja que Itàlia, a diferència de França o Espanya, no disposa d'una llei pròpia d'ordenació del litoral—. Tot i això, des de la perspectiva competencial, trobem moltes similituds entre la gestió del litoral italià i l'espanyol a través de les respectives regions i CA.

La gestió de l'espai litoral italià —per manca d'una llei estatal pròpia— s'articula al voltant de dos títols competencials diferents: el de gestió del demani marítim i el de l'urbanisme, que s'emmarca dins de la competència de *governo del territorio*.

La indefinició de la Constitució italiana, però, pel que fa a l'Administració competent per a la gestió d'aquests títols ha generat tensions entre els dos nivells administratius —Estat i regions—, la qual cosa ha permès a l'Estat italià, en el cas del demani marítim, gestionar-lo amb el pretext de tenir-ne la titularitat —talment com en el cas espanyol.

³³⁴ BASSOLS COMA, Martí, "El litoral i els seus problemes jurídics" al *Seminari sobre qüestions jurídiques en relació a l'ordenació del litoral*, Fundació Universitat de Girona, Diputació de Girona, Fundació Caixa de Girona, i Escola d'Administració Pública de Catalunya, Girona, 2009 (no publicat).

Ara bé, l'evolució legislativa italiana i la reforma del títol V de la seva Constitució a principis dels anys 2000 han atribuït a les regions un paper central en la gestió del domini públic maritimoterrestre, acompanyada d'un segon nivell de descentralització cap als ens locals.

Tot i això, la Cort Constitucional ha continuat reconeixent a l'Estat un paper en la gestió de l'espai litoral, partint de la necessitat que determinades matèries tinguin una regulació unitària i respectant els principis de proporcionalitat i participació de les regions. Això ha comportat que la costa italiana —talment com en el cas espanyol— continuï sent un espai complex o problemàtic —com a mínim des de la perspectiva competencial.

Superant l'aspecte competencial, Itàlia no ha reeixit en l'articulació d'instruments globals i efectius de protecció de la seva costa. No tan sols no ha aprovat una llei pròpia de costes, sinó que tampoc no ha sabut articular un escalat de plans urbanístics o d'ordenació territorial que doni resposta als problemes del litoral.

En aquest context, són justament les regions les que han intentat suplir aquesta mancança desenvolupant models propis d'ordenació del litoral, tot i que, com s'ha apuntat, a velocitats molt diferents totes elles —amb la qual cosa s'ha articulat un model de protecció asimètric—. Així, en molts casos, les regions es limiten a transposar al seu ordenament la legislació estatal, regulen únicament la gestió del demani marítim i descentralitzen part d'aquestes competències als seus ens locals. Són poques les regions que han desenvolupat models globals d'ordenació del litoral més enllà del demani marítim. De tots els estudiats, però, el més singular i ambiciós és el de Sardenya.

Els sards han articulat la protecció del seu litoral a través de diversos mecanismes: urbanístics, de protecció i foment, i fins i tot fiscals. Així, a través d'un pla paisatgístic regional, han prohibit la urbanització d'un espai que arriba fins als dos quilòmetres terra endins. Amb la creació de l'Agència per a la Conservació de la Costa de la Sardenya, s'han desplegat tot un seguit d'ambicioses polítiques de protecció de la costa, entre les quals figura fins i tot l'expropiació i/o compra de béns immobles. Finalment, per finançar les noves polítiques, s'han creat noves taxes de luxe, que graven aquelles activitats recreatives que es desenvolupen a la costa —segones residències o escales turístiques d'embarcacions o aeronaus.

Així doncs, el cas sard demostra que, tot i que un estat no tingui instruments globals de protecció del seu litoral, això no és obstacle perquè altres nivells administratius —com les regions a Itàlia o les CA en el nostre cas— desenvolupin ambiciosos programes de protecció del litoral que compensin les deficiències del legislador estatal. No obstant, com demostra el mateix exemple sard —en la darrera legislatura a partir del 2009—, no sempre els instruments regionals són suficients per donar una protecció suficient al litoral si no es compte amb instruments estatals de protecció del litoral.

3. L'ORDENACIÓ DEL LITORAL ALS ESTATS UNITS D'AMÈRICA: *COASTAL ZONE MANAGEMENT ACT*

3.1 Introducció

A diferència de França o Itàlia, la costa dels EUA és substancialment diferent de l'espanyola per diversos motius. El primer i evident són els quilòmetres de costa dels Estats Units —més de 150.000—, que multipliquen exponencialment els de qualsevol altre dels estats analitzats, i el segon, i tampoc menor, és que, com a conseqüència de l'anterior, les polítiques de gestió de la costa nord-americana s'han d'adaptar a una multiplicitat de medis i sistemes marins diferents —des de climes tropicals fins a nòrdics, de mars a oceans— que tampoc no és comparable amb cap estat europeu.

Ara bé, talment com succeeix a l'Estat espanyol, la costa nord-americana concentra la majoria de la seva població, i sobre el mateix espai també es donen problemàtiques que tenen molts paral·lelismes amb les nostres: en són algunes la degradació dels hàbitats naturals, la destrucció del paisatge, la multiplicitat d'activitats o la concurrència competencial de tots els nivells de l'Administració.

Des de la perspectiva jurídica, com veurem, tot i que els EUA tenen una configuració jurídica basada en el *common law* anglès que els distancia del nostre sistema jurídic,³³⁵ el cert és que, com que és un estat de tall federal i concorren en l'espai costaner les competències descentralitzades de tres administracions diferents —la federal, l'estatal i la local—, juntament amb el fet de tenir figures de protecció del litoral ancorades en la tradició jurídica romana, els problemes i solucions són comparables als nostres.

Això sí, a diferència de l'Estat espanyol, la mateixa idiosincràsia nord-americana fa que els instruments de gestió del litoral siguin a través de normes dispositives i flexibles, caracteritzades per la implantació d'una política de gestió costanera adaptada per i per a cada estat en funció de les seves necessitats. Tot al contrari dels altres ordenaments estudiats, molt més rígids i imperatius, com la mateixa Llei de costes espanyola, que deixa un marge pràcticament nul a les CA per a la gestió de l'espai litoral.

³³⁵ El *common law* es distancia també dels instruments jurídics utilitzats pel dret continental i dona molt més protagonisme a la jurisprudència en el seu sistema de fonts.

Els instruments de gestió del litoral als EUA s'articulen al voltant de la Llei de gestió de zones costaneres (*Coastal Zone Management Act, CZMA*), una llei federal aprovada l'any 1972 i que va servir per impulsar tot un conjunt de programes de gestió costanera (*coastal management programs, CMP*) en els diferents estats costaners, que concreten de forma territorialitzada les previsions de la Llei. L'èxit de la iniciativa es constata en el fet que, tot i tractar-se de programes voluntaris, actualment cobreixen 34 dels 35 estats costaners dels EUA.

En aquest sentit, és important destacar que justament una part de l'èxit dels instruments de gestió del litoral als EUA prové d'haver sabut integrar les funcions de les diferents administracions públiques en matèria de costes, per tal que totes remin en la mateixa direcció —tot i tractar-se d'instruments voluntaris—. Aquesta és probablement la paradoxa del model nord-americà en comparació amb la gestió del litoral per part de les administracions a l'Estat, que és fruit, amb tota seguretat, de la gran diferència de cultura jurídica i política entre els dos estats.

El model nord-americà, com apunta ASENSIO NAVARRO ORTEGA³³⁶ i com veurem al llarg d'aquest epígraf, es fonamenta en tres pilars que poc —o molt poc— tenen a veure amb els instruments d'ordenació del litoral estudiats fins ara: la voluntarietat del sistema; la utilització d'un atractiu sistema d'incentius econòmics per a aquells estats que compleixin el compromís d'elaborar un programa de gestió costanera conforme als requisits exigits, i la creació de mecanismes de coordinació i col·laboració interadministratius entre els estats i la federació.

Com s'observa, els pilars de la gestió del litoral americana són més propers a l'activitat de foment de l'Administració que no pas a una activitat limitativa, tota una revolució per als models europeus d'ordenació del seu litoral.

3.2 El marc competencial als Estats Units d'Amèrica

Com s'ha apuntat, en l'espai litoral nord-americà concorren les competències de tres administracions diferents —la federal, l'estatal i la local—. S'ha de dir que en el cas americà les competències en medi ambient són atribuïdes essencialment a la federació, cosa que ha

³³⁶ NAVARRO ORTEGA, Asensio, "La gestión integrada del litoral en los Estados Unidos de América y su perspectiva comparada con el régimen jurídico español", *Revista de Administración Pública*, núm. 185, 2011 (pàg. 365-397).

comportat que sigui aquesta la que històricament assumeixi la protecció dels recursos costaners a través d'una sèrie de prerrogatives.

Pel que a fa les competències en urbanisme i ordenació del territori als EUA, són íntegrament estatals³³⁷ —amb les excepcions de la competència federal en algunes matèries constitucionals, entre les quals el comerç—. Ara bé, aquestes competències estatals s'han delegat normalment als ens locals i els estats han permès als ens locals planificar el territori d'acord amb la seva voluntat. Tot i això, és cert que la preocupació sobre la gestió del territori per part dels ens locals ha portat en alguns casos a una progressiva reversió d'aquestes delegacions de nou cap als estats. En qualsevol dels casos, són normalment els ens locals —com en el cas espanyol— els que desenvolupen les funcions de planificació urbanística i la seva gestió i execució. En aquest context, els ens locals també exerceixen funcions, en l'àmbit local, per gestionar iniciatives regionals relacionades amb la protecció de les àrees marines i els recursos costaners.

Ara bé, com s'apuntava, a diferència dels ordenaments jurídics estudiats —espanyol, francès i italià—, provinents de matriu jurídica similar i pertanyents tots tres al dret continental europeu, l'ordenament jurídic dels EUA té l'origen i es basa en el *common law* anglès. La diferència principal entre els dos és la jerarquia de les fonts, ja que, mentre que en el sistema continental —influenciat pel dret romà— la llei és la principal font de l'ordenament, en el sistema del *common law* ho és la jurisprudència. Aquesta diferència entre els dos ordenaments ens impedeix fer un esquema simple de la distribució competencial entre administracions partint de la Constitució, i analitzant el marc jurídic, i ens obliga a analitzar també en aquest estudi comparat alguns conceptes bàsics per entendre el funcionament de l'ordenament dels EUA, que són els següents: la *trust doctrine* i les *navigable waters*, per referir-nos a l'actuació dels poders públics a la costa. Així mateix, cal tenir en compte el tractament singular que el dret a la propietat té en la Constitució nord-americana.

Partint d'aquests conceptes, però sobretot de la interpretació jurisprudencial que se'n fa i la seva evolució, podrem entendre com operen els instruments de protecció de litoral a la costa dels EUA.

³³⁷ Sobre la distribució competencial als EUA en matèria d'ordenació del territori, es pot veure l'obra dirigida per Enric ARGULLOL I MURGADAS titulada *Instituciones y competencias en los estados descentralizados*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2011 (pàg. 521-550).

3.2.1 La *public trust doctrine* i les *navigable waters*

La *public trust doctrine* nord-americana fa referència a l'obligació que tenen els estats d'intervenir, d'acord amb la seva sobirania, en les aigües costaneres de la nació per garantir el lliure exercici del comerç, la navegació i la pesca allà on les aigües tinguin caràcter navegable. Com es pot observar, aquesta obligació de protecció està íntimament vinculada al concepte d'*aigües navegables*, que, com apunta ASENSIO NAVARRO ORTEGA, és un dels que més interès i controvèrsia han generat en la doctrina jurisprudencial nord-americana. En aquest sentit, i d'acord amb la jurisprudència més recent,³³⁸ en general podem identificar les aigües navegables com aquelles que van ser usades en el passat, s'usen en l'actualitat o són susceptibles d'ús pel transport marítim interestatal de mercaderies, com també les aigües que estan subjectes a les mareas. Com afirma NAVARRO, el concepte ha anat evolucionant històricament i ha passat d'identificar-se únicament amb l'interès comercial a fer-ho amb l'interès més general de protecció de les aigües, que inclou també la preservació dels espais naturals o el paisatge que banyen aquestes aigües i la garantia de l'obertura d'aquests espais per a tota la societat i per a qualsevol activitat.

S'ha d'apuntar, però, que, tot i que la *public trust doctrine* estableix limitacions a la propietat en els terrenys al costat de la costa a través de servituds, el cert és que aquestes es limiten essencialment a garantir l'accés dels ciutadans a les platges. Això no impedeix, com reconeix NAVARRO ORTEGA, que cada estat de manera particular pugui imposar més restriccions en els terrenys propers a la costa a través dels seus programes costaners. En sentit contrari, però, també s'admet que un estat pugui suavitzar aquestes limitacions al desenvolupament de la costa si es tracta de la construcció d'infraestructures —molls, embarcadors, ports, canals de navegació, etc.— destinades a millorar el comerç i la navegació.

3.2.2 El dret de propietat a la Constitució nord-americana

Com apunta MARÍA D. HERRERA XIMÉNEZ,³³⁹ la Constitució nord-americana es fonamenta essencialment sobre els drets individuals de les persones i sobre els drets d'aquestes sobre la propietat.

³³⁸ Sentència *Leslie Salt Co. vs. Froehkle* 578 F.2d 742.

³³⁹ HERRERA XIMÉNEZ, María D. “La gestión costera en los Estados Unidos: Coastal Zone Management Act, 1972 y la estructura del programa asociado Coastal Zone Management Program”, dins SANZ LARRUGA,

En aquest sentit, l'article 7 de la Declaració de drets de la Constitució americana disposa que “no person nor be [...] deprived of life, liberty, or property, without due process of law; nor shall private property be taken for public use, without just compensation”. Fixem-nos que el dret a la propietat privada —que només pot ser limitat per a ús públic i amb justa compensació— s'equipara en el mateix precepte a altres com la pròpia vida o llibertat.

Així doncs, s'ha de tenir molt en compte la importància de la propietat privada a l'hora d'estudiar les limitacions i els instruments que els governs estatals o federals poden utilitzar per regular el desenvolupament de la urbanització a la costa i la protecció dels seus hàbitats. En aquest sentit, com apunta MARÍA D. HERRERA XIMÉNEZ, tot i que els estats poden regular els usos en una propietat de la costa, no poden, en canvi, evitar-ne el desenvolupament, llevat que existeixi una compensació adequada als preus i al valor de mercat de la propietat.

Es tracta d'un canvi de paradigma important en relació amb el dret urbanístic espanyol, que, com és sabut, desvincula el dret de propietat —protegit constitucionalment— del dret a edificar, que és una potestat discrecional de l'Administració —sotmesa a l'interès general i al principi de legalitat.

En aquest sentit, tot i que és cert que a través dels instruments urbanístics els municipis zonifiquen per determinar les densitats i els tipus d'urbanització, en molts casos no s'han pogut limitar les altes densitats al costat de la costa, justament per l'alt valor que tenen les propietats en aquest espai.

Així, tal com afirma MARÍA D. HERRERA XIMÉNEZ, les limitacions al desenvolupament urbanístic —i per tant al dret de la propietat— requerides per les agències estatals —com, per exemple, proporcionar accés públic al mar o disposar el tractament d'aigües residuals— estan molt restringides i poden comportar el pagament d'indemnitzacions als propietaris.

Francisco Javier (dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, la Corunya, 2009 (pàg. 81-90).

En darrer terme, i davant l'aparició dels conflictes entre propietaris i Administració, són els tribunals els que els resolen. En aquests casos pertoca a la justícia determinar l'equilibri entre el dret a la propietat privada i l'interès públic que protegeix un espai com la costa.³⁴⁰

En qualsevol dels casos, als EUA la política sobre gestió de les costes i les seves regulacions han de tenir molt en compte aquests límits per evitar recursos judicials que poden acabar sent molt costosos per a l'Administració.

3.3 *Coastal Zone Management Act*

L'aprovació de la Llei de gestió de zones costaneres (*Coastal Zone Management Act*, CZMA) com a llei federal l'any 1972 s'ha de contextualitzar en el fort impuls que les polítiques mediambientals van viure als EUA entre el final dels anys seixanta i el principi dels setanta, que va suposar, com apunta NAVARRO ORTEGA,³⁴¹ la consolidació d'una política ambiental dirigida a la conservació i protecció dels recursos naturals sense precedents fins llavors i un punt d'inflexió del dret ambiental i en la protecció de la costa als EUA.

La CZMA posava de manifest l'interès nacional en la gestió eficaç i la protecció i desenvolupament de les zones costaneres,³⁴² que es trobaven amenaçades per la creixent demanda i la competència que hi havia en aquest espai. Per aconseguir aquesta protecció, la norma impulsava els estats a exercir les seves competències sobre el litoral,³⁴³ en cooperació amb l'Administració federal i local, per desplegar programes d'ús i protecció de l'espai

³⁴⁰ Un exemple, apuntat per la mateixa autora, és el cas de Palazzola vs. Rhode Island, en què les regulacions estatals per protegir aiguamolls prohibien la urbanització dins d'aquests espais. En aquest supòsit el Tribunal Suprem va resoldre que no s'estava tenint en compte l'interès públic i va donar la raó a l'Administració, però en altres casos el resultat és diferent.

³⁴¹ Com apunta NAVARRO ORTEGA a “La gestión integrada del litoral en los Estados Unidos de América y su perspectiva comparada con el régimen jurídico español”, op. cit., l'entrada en vigor durant aquells anys d'una sèrie de lleis com la Llei nacional de política mediambiental (NEPA), la Llei d'aigua neta (CWA), la Llei d'aire net (CAA) o la mateixa Llei de gestió de zones costaneres (CZMA) ho confirma.

³⁴² Secció 302: “[...] (a) There is a national interest in the effective management, beneficial use, protection, and development of the coastal zone [...].”

³⁴³ Secció 302: “[...] (i) The key to more effective protection and use of the land and water resources of the coastal zone is to encourage the states to exercise their full authority over the lands and waters in the coastal zone by assisting the states, in cooperation with Federal and local governments and other vitally affected interests, in developing land and water use programs for the coastal zone, including unified policies, criteria, standards, methods, and processes for dealing with land and water use decisions of more than local significance [...].”

costaner. De fet, l'entrada en vigor de la CZMA va ser el tret de sortida a l'elaboració de tot un conjunt d'estratègies de protecció del litoral específiques de cada estat costaner,³⁴⁴ conegudes com a programes de gestió de la costa (*coastal management programs*, CMP), que tenien com a objectiu configurar un desenvolupament sostenible entre les activitats que es desenvolupaven en aquest espai i la seva protecció.

Aquests programes estatals, segons la CZMA, havien de servir, com a mínim: per protegir els recursos naturals; gestionar l'espai costaner per evitar riscos per als humans o els béns; protegir i millorar les aigües; planificar les infraestructures; garantir l'accés públic a les costes; promoure la rehabilitació i preservació dels fronts marítims; coordinar i simplificar els procediments administratius de gestió de residus; instrumentar processos de participació en la gestió de l'espai costaner; donar suport a la planificació integral, la conservació i utilització dels recursos marins, i per a qualsevol altra acció que fos necessària per pal·liar els riscos de la pujada del nivell del mar.

La CZMA, que es caracteritza per la flexibilitat dels seus plantejaments i la llibertat que tenen els estats per configurar els seus programes, es fonamenta, com s'ha exposat, en els tres pilars que analitzarem a continuació: el primer és la voluntarietat (les previsions la CZMA no es poden aplicar si els estats no adopten voluntàriament un programa propi); el segon és l'anomenada *federal consistency*, és a dir, l'exigència de coherència i mecanisme de coordinació entre les polítiques federals i les dels estats; i el tercer és el sistema d'incentius —i desincentius— econòmics utilitzats per al desenvolupament dels programes i que serveixen per al seu cofinançament.

3.3.1 Els programes voluntaris de gestió de costes estatals: *coastal management programs*

Els programes estatals de gestió de la costa (*coastal management programs*, CMP) poden regular el desenvolupament de l'espai costaner i aprovar plans específics de gestió d'activitats i usos a la costa.

³⁴⁴ En l'actualitat 34 estats tenen aprovat un programa de gestió de la costa. Per a més informació sobre els programes es pot consultar el web següent: <http://coastalmanagement.noaa.gov/inyourstate> (darrera consulta: 21 de maig de 2012).

Com apunta MARÍA D. HERRERA XIMÉNEZ, els estats que gaudeixen d'un programa de gestió de la costa reben finançament estatal en funció de la longitud de costa i la població costanera. Els programes, però, exigeixen un cofinançament de l'estat del 50 % dels fons que aporta el govern federal anualment³⁴⁵ i són avaluats periòdicament per garantir que el seu destí és el correcte.

L'aprovació per part dels respectius estats dels programes de gestió de la costa passa tres fases principals: la fase d'elaboració i aprovació dels programes costaners per part dels estats, la fase de revisió d'aquests programes costaners en l'àmbit federal i la fase d'implantació i posada en pràctica.

3.3.1.1 La fase d'elaboració i aprovació dels programes per part dels estats

Sobre la fase d'elaboració s'ha de tenir present que els EUA, com apunta MARÍA D. HERRERA XIMÉNEZ, tenen un fort component de participació ciutadana en el govern. En aquest sentit, en la tramitació d'aquests plans per part dels estats hi participen els ciutadans —que és justament un dels objectius de la mateixa CZMA—, els quals tenen l'oportunitat de revisar i opinar sobre el pla que s'està tramitant. Tot i que això pot fer més confús el procés, com apunta l'autora, quan funciona bé el resultat és un alt compliment voluntari de les normes i els programes que es desenvoluparan.

En aquest sentit, la secció 306 regula justament la necessitat que l'Estat, abans de l'aprovació del programa, realitzi audiències públiques al llarg del procés. Així mateix, el mateix precepte també determina que el programa de gestió i qualsevol canvi que s'hi faci han de ser revisats i aprovats pel governador de l'Estat.

3.3.1.2 La fase de revisió d'aquests programes costaners en l'àmbit federal

Com disposa la secció 305 de la CZMA, un cop l'Estat ha completat el desenvolupament del seu programa de gestió, el presenta davant de la Secretaria de Comerç, perquè el revisi i l'aprovi, de conformitat amb el que es disposa a la secció 306.

³⁴⁵ Com apunta MARÍA D. HERRERA XIMÉNEZ, es calcula que el govern federal aporta uns 60 milions de dòlars als programes estatals, que, afegits al cofinançament dels estats, suposen uns 120 milions anuals per a la gestió costanera. És a dir, aproximadament 0,5 dòlars per ciutadà/any o un 1 dòlar per als ciutadans residents a la costa.

Per aprovar el programa de l'Estat, l'Administració federal, a través del secretari de Comerç i d'acord amb l'esmentada secció 306, haurà de verificar que aquest inclou els elements següents:³⁴⁶ una identificació dels límits de la matèria de les zones costaneres; la definició dels usos permesos al sòl i l'aigua; un inventari de les zones d'interès especial; una identificació dels mitjans que utilitza l'Estat per exercir el control sobre els usos del sòl i l'aigua; la definició de les prioritats dels usos en determinades zones; una descripció de l'estructura organitzativa proposada; una planificació per a la protecció i l'accés a les platges públiques i altres serveis públics de les zones costaneres; un procés de planificació per a les instal·lacions d'energia, i finalment un procés de planificació per a l'avaluació dels efectes d'estudiar i avaluar les formes de control o disminució de l'impacte de l'erosió costanera.

3.3.1.3 La fase d'implantació i posada en pràctica dels programes

Un cop revisats i aprovats els programes, els estats —a través d'un model similar a un contracte programa entre administracions— s'autoimposen una sèrie d'obligacions a canvi de finançament per part del Govern federal.

Tot i la llibertat de pacte entre l'Estat i el govern federal, que es configura com un dels pilars del programa, els CMP s'han d'adaptar no només a la Llei de gestió de zones costaneres, sinó també a la resta de lleis federals, i han d'articular mecanismes per assegurar una correcta coordinació entre tots els instruments.

Un dels problemes que es plantegen en aquest model de gestió descentralitzada de competències és que els espais naturals —badies, deltes, etc.— no respecten els límits

³⁴⁶“(A) An identification of the boundaries of the coastal zone subject to the management program.

(B) A definition of what shall constitute permissible land uses and water uses within the coastal zone which have a direct and significant impact on the coastal waters.

(C) An inventory and designation of areas of particular concern within the coastal zone.
(D) An identification of the means by which the State proposes to exert control over the land uses and water uses referred to in subparagraph (B), including a list of relevant State constitutional provisions, laws, regulations, and judicial decisions.

(E) Broad guidelines on priorities of uses in particular areas, including specifically those uses of lowest priority.

(F) A description of the organizational structure proposed to implement such management program, including the responsibilities and interrelationships of local, areawide, State, regional, and interstate agencies in the management process.

(G) A definition of the term "beach" and a planning process for the protection of, and access to, public beaches and other public coastal areas of environmental, recreational, historical, esthetic, ecological, or cultural value.

(H) A planning process for energy facilities likely to be located in, or which may significantly affect, the coastal zone, including a process for anticipating the management of the impacts resulting from such facilities.

(I) A planning process for assessing the effects of, and studying and evaluating ways to control, or lessen the impact of, shoreline erosion, and to restore areas adversely affected by such erosion”.

administratius i molts s'estenen, com apunta NAVARRO ORTEGA, entre diversos estats. Justament per aquest motiu el govern federal ha dirigit una bona part dels seus esforços a aconseguir una visió integral que superi les divisions administratives entre territoris.

Per aconseguir aquesta major coordinació entre els CMP dels diferents estats i acreditar que es compleixen les obligacions de la CZMA, s'ha encarregat a les agències federals el control d'aquests programes. Un primer control previ, de legalitat del programa, l'exerceix la Secretaria de Comerç —recordem que la *public trust doctrine* neix com a garantia de lliure exercici del comerç en les aigües navegables—. Una vegada el CMP s'ha aprovat, el control al llarg de la vigència del programa el desenvolupa una agència especialitzada anomenada Administració Nacional Oceànica i Atmosfèrica (NOOA), que té encomanades les potestats per suspendre el finançament del programa en cas d'incompliment.

Un dels mecanismes que busca aquesta coordinació és justament la *federal consistency*, és a dir l'exigència de coherència i el mecanisme de coordinació entre les polítiques federals i les dels estats.

3.3.2 Els instruments de coordinació: la *federal consistency*

Com apunta NAVARRO ORTEGA, es tracta d'un instrument de col·laboració i coordinació interadministrativa decidit per protegir les relacions interinstitucionals en la gestió de les àrees litorals.

La regulació d'aquest mecanisme es troba a la secció 307, que regula els instruments de coordinació i cooperació. Un dels problemes, però, d'aquest mecanisme és justament delimitar-ne el significat i abast i el de la terminologia que utilitza.

En qualsevol dels casos, una activitat resulta incompatible quan contradiu polítiques vinculades a un programa de gestió costanera estatal. Ara bé, com posa de manifest NAVARRO ORTEGA, una actuació federal pot ser contrària a les polítiques vinculades d'un estat i ser legal al mateix temps si l'activitat promou l'interès nacional en el sentit del que es disposa a la secció 302 de la CZMA. Això permet, en definitiva, que una agència federal pugui apartar-se del contingut d'un programa quan es justifiqui i sempre que afecti mínimament el programa.

Com es pot observar, un dels problemes principals que planteja la *federal consistency* és justament l'equilibri de poders entre administracions. Per aquest motiu la normativa disposa la necessitat que, en aplicació de la *federal consistency*, si una agència federal té coneixement d'una activitat que té efectes sobre la zona costanera d'un estat, l'agència ha d'advertir l'estat 90 dies abans que comenci, amb una descripció de l'activitat, que expliqui com afectarà la zona costanera, i una avaluació de com aquesta activitat es desenvoluparà en relació amb els programes dels estats.

En el supòsit de desacord, s'articulen mecanismes de mediació amb la participació de les agències federals i l'Estat, per posteriorment apel·lar a la Secretaria de Comerç i, finalment, en darrera instància, iniciar un procediment judicial. De fet, els mecanismes de mediació també estan previstos en la LC espanyola. Així, la LC, en l'article 117.2, disposa que, en el supòsit que l'Estat informi desfavorablement sobre un instrument de planejament urbanístic o territorial, s'ha d'obrir un període de consultes per arribar a un acord.

Finalment, un darrer instrument de coordinació, com apunta NAVARRO ORTEGA, és la *interstate consistency*. S'utilitza en aquells casos en què la NOAA autoritza a revisar una activitat que du a terme un estat però que té conseqüències en una zona costanera d'un altre estat. L'aplicació d'aquest mecanisme, però, ha comportat una constant litigiositat entre els estats. Tot i això, el mecanisme busca justament el contrari, ja que intenta demostrar a través d'un procediment objectiu la necessitat de plantejar alternatives eficaces per resoldre els problemes que es plantegen.

3.3.3 Els incentius i desincentius per a la protecció i la conservació de les costes

Com s'ha plantejat, el fet que la CMZA s'articuli a partir de la voluntarietat dels estats per aprovar els seus CMP, afegit a les limitacions pròpies que el govern federal dels EUA té sobre els seus estats, fa necessari regular un mecanisme d'incentius i desincentius per aconseguir la cooperació entre el govern federal i els estats a través dels CMP.

Els estímuls previstos a la CMZA han demostrat ser efectius, ja que, com apunta NAVARRO ORTEGA, en l'actualitat un 99,9 % de la superfície total de la franja costanera dels EUA està regulat per algun dels programes previstos a la llei.

L'atorgament dels fons de la Secretaria de Comerç per a la planificació de la gestió costanera i la seva execució està condicionat, però, al compliment dels compromisos que l'Estat adquireix en el marc del CMP aprovat pel govern federal i que constitueix una espècie de contracte programa entre les dues parts.

La secció 306A disposa, en relació amb l'atorgament d'aquests fons, que el secretari de Comerç els atorgarà a aquells estats costaners que o bé tenen un CMP aprovat o bé, a criteri del mateix secretari de Comerç, està fent un progrés satisfactori en línia amb els objectius de la CZMA. Els objectius per als quals es concedeixen les subvencions són els següents:

1. La preservació o restauració d'àrees específiques de l'Estat que o bé han estat definides pel CMP com una àrea objecte de preservació o conservació pels seus valors ecològics o estètics, o bé contenen un o més recursos costaners d'importància nacional, o bé amb l'objectiu de restablir i potenciar la producció de marisc.
2. La rehabilitació de les zones urbanes deteriorades o ports, a primera línia de costa, definits pels CMP dels respectius estats.
3. La provisió d'accés a les platges públiques i altres àrees costaneres públiques d'acord amb la planificació feta pels CMP dels estats.
4. El desenvolupament d'un procés coordinat entre els organismes de l'Estat per regular i expedir permisos per a instal·lacions d'aqüicultura a la zona costanera.

Els fons econòmics per als estats també es poden obtenir a través del Programa de conservació de costes i estuaris —secció 307—. El secretari els podrà aprovar —amb cooperació amb l'Estat— per protegir importants àrees costaneres i estuaris pels seus valors recreatius, ecològics, històrics o estètics o bé pel fet que estan amenaçats. El programa serà administrat per la NOAA i el secretari de Comerç assignarà el fons entre els diferents estats costaners o estuaris a través d'un procés competitiu. Els recursos obtinguts a través d'aquest programa es poden utilitzar per comprar un terreny o fins i tot servituds de pas —però no pas per expropiar-los.

Així mateix, la secció 309, sota el títol de subvencions de millora de la zona costanera —*coastal zone enhancement grants*—, regula tot un seguit d'objectius que, si els estats els assolixen, podran ser objecte de finançament per part del secretari de Comerç:

1. Protecció, restauració o millora de la base dels aiguamolls costaners existents o la creació de nous aiguamolls costaners.
2. Prevenció o reducció significativa de les amenaces a la vida i la destrucció de la propietat mitjançant l'eliminació d'urbanització i reurbanització en àrees d'alt risc (preveure i gestionar els efectes de la pujada potencial del nivell del mar i l'augment del nivell dels Grans Llacs).
3. Assoliment de millors oportunitats per a l'accés públic, tenint en compte les necessitats públiques actuals i futures d'accés a les zones costaneres d'esbarjo, valor històric, estètic, ecològic o cultural.
4. Reducció de les deixalles marines en l'ambient costaner i marí mitjançant la gestió dels usos i activitats que contribueixen a l'entrada d'aquests residus.
5. Desenvolupament i adopció de procediments per avaluar, considerar i controlar els impactes del creixement i el desenvolupament costaner.
6. Preparació i execució de plans especials d'ordenació de les zones importants per a les zones costaneres.
7. Planificació de l'ús dels recursos oceànics.
8. Aprovació dels procediments i les polítiques aplicables per ajudar a facilitar l'establiment d'instal·lacions d'energia i instal·lacions del govern.
9. Adopció de procediments i polítiques per avaluar i facilitar l'establiment d'instal·lacions d'aqüicultura a la zona costanera.

Aquest programa de finançament va ser creat per abordar tot un seguit de problemes específics que es van detectar singularment en el desplegament i avaluació de la CMZA.

Ara bé, els incentius econòmics de la Secretaria de Comerç també es poden convertir en desincentius a través d'alguna de les previsions de la CMZA. Així, per exemple, el 1990 es va incorporar a la CZMA —en l'article 1455b— l'obligació dels estats que han aprovat un CMP d'aprovar en 30 mesos un programa de protecció de les aigües costaneres —*nonpoint pollution control program*— que posi en pràctica instruments de gestió de la contaminació. En el supòsit que l'Estat no presenti el programa, el secretari de Comerç pot retenir una part de les subvencions que l'Estat té a la seva disposició d'acord amb l'esmentada secció 306A. Els imports retinguts es destinaran als estats costaners que tinguin aprovats aquests programes.

Finalment, l'atorgament d'aquests fons o subvencions està condicionat a una avaluació i revisió contínua de la seva gestió per part del secretari de Comerç, tal com es disposa en la secció 312. Les avaluacions s'han de fer amb audiència pública i han d'incloure un informe escrit amb els resultats de l'avaluació i els detalls del nivell d'adopció i aplicació del CMP.

En cas d'incompliment del CMP o de qualsevol acord de finançament de la CMZA, el secretari de Comerç pot suspendre el pagament de l'ajuda financera a qualsevol estat riberenc. La suspensió va acompanyada de la identificació dels aspectes que s'han de corregir i el calendari per fer-ho. En cas d'incompliment, el secretari de Comerç retira els fons estatals disponibles per a aquest estat.

3.4 La regulació estatal de les costes i els límits establerts per la jurisprudència

La diversitat de la costa americana, amb 35 estats i més de 150.000 quilòmetres, impossibilita fer un estudi dels diferents models de gestió de la zona costanera. Però, per exemplificar com els estats han desenvolupat polítiques pròpies d'ordenació del seu litoral, a partir de la CZMA, estudiarem breument l'exemple californià —un dels pioners en la protecció de la costa als EUA— i els límits que la jurisprudència del Tribunal Suprem hi ha fixat. Analitzarem també la protecció de la costa enfront dels riscos naturals en la Sentència de la Cort Suprema de Massachusetts de *Roberta Gove vs. la Junta d'Apel·lacions de Zonificació de Chatham*.

En els dos casos, com apunta GEMMA GEIS,³⁴⁷ els instruments de protecció del litoral d'aquests estats han generat conflictes —vinculats als usos de la terra i a la propietat—, que han acabat en la via judicial. Però són justament les sentències pioneres que se'n deriven el que ha permès avançar en la legislació estatal de costes nord-americana, que, com s'ha apuntat anteriorment, està molt condicionada per la protecció que el dret de la propietat té en l'ordenament constitucional dels EUA.

³⁴⁷ GEIS CARRERAS, Gemma, *La ejecución de las sentencias urbanísticas*, Atelier, Barcelona, 2009, pàg. 374-375.

3.4.1 La gestió de la zona costanera a Califòrnia: la Comissió Costanera de Califòrnia i la jurisprudència del Tribunal Suprem

L'ordenació del litoral a Califòrnia va néixer amb la creació de la Comissió Costanera de Califòrnia,³⁴⁸ per iniciativa dels votants, l'any 1972, que, tot i que inicialment tenia una vigència temporal, es va convertir en permanent amb l'aprovació de la llei de costes de Califòrnia (*California Coastal Act*)³⁴⁹ el 1976.

L'objectiu de la Comissió Costanera és protegir, conservar, restaurar i millorar els recursos ambientals i humans establerts a la costa de Califòrnia i l'oceà per a l'ús ambientalment sostenible i prudent per a les generacions actuals i futures. En definitiva, persegueix un desenvolupament sostenible de la zona costanera.

Per fer-ho possible, la Comissió Costanera, en col·laboració amb les ciutats costaneres i els comtats, planifica i regula l'ús de la terra i l'aigua a la zona costanera, partint d'allò que es regula a la Llei de costes de Califòrnia.

Els objectius de la Llei de costes de Califòrnia, que es descriuen en el primer capítol, mantenen molts paral·lelismes amb totes les normes de protecció del litoral que hem estudiat fins ara: protegir i conservar el medi ambient; assegurar una utilització sostenible dels recursos; maximitzar l'accés públic a la costa i els seus usos recreatius; assegurar el desenvolupament costaner, i encoratjar la cooperació entre administracions. És un exemple més que, tot i la distància entre els diferents ordenaments, els problemes de protecció del litoral són molt similars arreu.

Per assolir aquests objectius, la Llei de costes de Califòrnia té diversos instruments a diferents escales: el Pla d'ordenació i ús de la zona costanera californiana, elaborat per la Comissió Costanera; els programes costaners locals, presentats pels governs locals però que també requereixen l'aprovació de la Comissió, o un programa d'accés públic a la costa, que també és responsabilitat de la Comissió.

³⁴⁸ Sobre la Comissió Costanera de Califòrnia es pot veure el web següent: <http://www.coastal.ca.gov/> (darrera consulta: 30 de maig de 2012).

³⁴⁹ Sobre el contingut de la norma es pot veure la web següent: <http://www.coastal.ca.gov/ccatc.html> (darrera consulta: 30 de maig de 2012).

Així mateix, la Llei de costes de Califòrnia regula en el capítol tercer —seccions 30200-30265.5— les activitats que es poden desenvolupar a la costa, que, com a criteri general, exigeixen un permís de la Comissió Costanera o del govern local, en el marc del programa costaner aprovat prèviament per la mateixa Comissió. En el supòsit que el govern local tingui un programa propi, se li delega l'atorgament dels permisos —amb la supervisió de la mateixa Comissió, que hi pot recórrer si ho considera necessari.

Com es pot observar, però, la Llei de costes de Califòrnia atorga en tot moment un paper central i clau a la Comissió Costanera de Califòrnia, que de fet és l'embrió de la mateixa llei. La Comissió Costanera de Califòrnia és una organització independent i, d'acord amb la secció 30330, té la responsabilitat principal de l'aplicació de la Llei de costes de Califòrnia. Així mateix, és també la responsable, a Califòrnia, d'aplicar les polítiques de la CZMA del 1972 i d'exercir els poders que aquesta estableix. De fet, el programa de gestió de la costa de Califòrnia (el CMP) es porta a terme en cooperació entre l'Estat i els governs locals, i exigeix programes locals de la costa que en concretin les disposicions.

Els límits d'aquesta legislació i dels poders de la també han estat objecte de la jurisprudència del Tribunal Suprem en la sentència de l'any 1987 de la Comissió Costanera de Califòrnia vs. Granite Rock Co.³⁵⁰ En aquest cas l'apel·lat, Granite Rock Co., al·legava que la legislació federal de mineria del 1872 li permetia desenvolupar una explotació, amb un permís federal del Servei Forestal, i sense necessitat del permís de la Comissió Costanera de Califòrnia — que li exigia aquest permís d'acord amb la Llei de costes de Califòrnia i la CZMA del 1972—. El Tribunal Suprem va acabar donant la raó a la Comissió Costanera de Califòrnia i, per tant, a la possibilitat de l'Estat de Califòrnia d'imposar la seva regulació en contra de les opinions del Servei Forestal.

En una altra sentència del Tribunal Suprem nord-americà, del mateix any 1987, Nollan vs. Comissió Costanera de Califòrnia,³⁵¹ l'alt tribunal va entrar a estudiar les condicions —en forma de servituds— que la Comissió Costanera de Califòrnia imposava a un propietari que volia enderrocar una construcció prèvia per substituir-la per una altra de més gran davant de

³⁵⁰ California Coastal Commission vs. Granite Rock Co. 480 US 572 (1987). Sobre la mateixa sentència també es pot veure l'obra CALLIES, David L. *Cases and Materials on Land Use* (4a ed.), American Casebook Series, Thomson-West, St. Paul, 2004 (pàg. 886-899).

³⁵¹ Nollan vs. California Coastal Commission, 483 US 825 (1987).

la platja. La Comissió fonamentava les seves exigències en el fet que la nova construcció dificultava l'accés a la platja i disminuïa la vista sobre l'oceà. El Tribunal Suprem, però, va determinar —en una votació ajustada— que les condicions que s'imposaven havien de mantenir un nexa essencial amb l'interès legítim de l'Estat, i que en aquest supòsit no existia.

Les dues sentències, tot i mantenir conclusions diferents, demostren les dificultats d'ordenació del litoral als EUA i d'introduir limitacions al dret de la propietat.

3.4.2 La protecció de la costa enfront dels riscos naturals en la Sentència de la Cort Judicial Suprema de Massachusetts de Roberta Gove vs. la Junta d'Apel·lacions de Zonificació de Chatham

En un altre ordre de coses, l'any 2005 la Cort Judicial Suprema de l'Estat de Massachusetts va dictar una important sentència sobre les limitacions al dret de la propietat, a primera línia de mar, per la protecció justament de la costa enfront dels riscos naturals.

La sentència de Roberta Gove vs. la Junta d'Apel·lacions de Zonificació de Chatham³⁵² pot tenir conseqüències més enllà de Massachusetts a tots els estats costaners de la federació, i és un pas important en la limitació del dret de propietat —no per a la protecció del medi, sinó per a la protecció de les persones enfront dels riscos naturals.

S'ha de tenir molt present, com apunta MARGARET DAVIDSON³⁵³ —directora del NOAA Coastal Service Center—, que la sensibilitat social de protegir les persones enfront dels riscos naturals ha augmentat en els darrers anys com a conseqüència justament de desastres naturals.³⁵⁴

En la Sentència de Roberta Gove vs. la Junta d'Apel·lacions de Zonificació de Chatham, la Cort Suprema de Massachusetts reconeix l'autoritat d'un govern local per impedir la

³⁵² Roberta Gove vs. Zoning Board of Appeals of Chatham & another (and a companion case). 444 Mass. 754 April 4, 2005 - July 26, 2005. Sobre la mateixa es pot veure a Kenneth H. YOUNG a "New Decisions in Litigation" dins l'obra col·lectiva *2006 Zoning and Planning Law Handbook* de Patricia E. SALKIN, Thomson-West, 2006 (pàg. 28-30).

³⁵³ DAVINSON, Margaret, en l'editorial de la publicació *Coastal Service*, editada pel NOAA Coastal Service Center, vol. 9, núm. 1, gener-febrer del 2006, *Charleston*, Carolina del Sud.

³⁵⁴ Com per exemple l'huracà Katrina que va afectar la costa dels EUA.

construcció d'habitatges en una zona propensa a les inundacions, sense indemnitzacions per part de la comunitat al propietari.

En l'estudi de la sentència es pot veure que el reglament de zonificació de Chatham restringeix el desenvolupament de la costa inundable, cosa que impedeix la construcció de noves edificacions residencials, però no en canvi la millora o el manteniment de les existents o fins i tot la construcció d'edificacions no residencials —que normalment resisteixen millor les inundacions.

Allò que té de paradoxal el cas, com posa de manifest la sentència, és que, tot i que la parcel·la en qüestió no tenia gaire valor i estava altament exposada a les inundacions, el seu valor econòmic va augmentar com a conseqüència justament de l'aprovació de la reglamentació que limitava l'edificació de noves cases.

La sentència, més enllà de determinar l'interès legítim de l'Estat —a l'hora de protegir les vides humanes i les altres propietats— per imposar limitacions a les propietats, conclou també que el propietari afectat no té dret a la indemnització, entre altres motius perquè no es poden indemnitzar els valors especulatius que són conseqüència directa de la protecció de l'espai.

S'ha de dir que la inquietud per protegir les propietats de la costa enfront dels riscos naturals ha tingut també el seu desenvolupament a través de programes estatals en el marc de la CZMA.

En aquest sentit, l'Estat de Massachusetts, a través del seu programa de gestió costanera, ha desenvolupat un programa propi, anomenat Storm Smart Coasts,³⁵⁵ per ajudar les comunitats costaneres a atendre els reptes derivats de les tempestes, les inundacions, l'augment del nivell del mar i el canvi climàtic. L'èxit de la iniciativa a Massachusetts va portar a desenvolupar una xarxa nacional,³⁵⁶ amb el suport de la NOAA, que proporciona als responsables locals la

³⁵⁵ Sobre aquest programa es pot veure el web <http://www.mass.gov/czm/stormsmart/> (darrera consulta: 30 de maig de 2012).

³⁵⁶ La xarxa nacional del programa Storm Smart Coasts es pot consultar en el web <http://stormsmartcoasts.org/> (darrera consulta: 30 de maig de 2012).

informació per adaptar-se als reptes de l'erosió, les inundacions, les tempestes i l'elevació del nivell del mar.

3.5 Conclusions sobre l'ordenació del litoral als Estats Units d'Amèrica

Com s'ha vist al llarg d'aquest epígraf, de tots els ordenaments jurídics estudiats fins ara, el dels EUA és el que més es distancia del nostre. Ara bé, els problemes en la gestió costanera nord-americana no difereixen en absolut dels que pugui tenir qualsevol dels altres estats europeus —mecanismes de protecció efectiva de la costa, necessitat de coordinació entre administracions, etc.

Així mateix, i tot i que el sistema jurídic dels EUA pertany a la *common law* i no al dret continental que hem estudiat en supòsits anteriors, el fet que els EUA tinguin una estructura d'estat federal i que les figures de protecció del litoral tinguin origen en la tradició jurídica romana fan possible també que les solucions als problemes plantejats tinguin punts en comú.

Probablement la gran diferència entre els ordenaments europeus i el nord-americà en l'ordenació del litoral és el fet que els instruments de protecció que articulen el darrer són de naturalesa voluntària i flexible —tot al contrari del que determinen les lleis de costes dels estats francès i espanyol, per posar dos exemples.

Com s'ha estudiat, els instruments de gestió s'articulen tots al voltant de la CZMA del 1972, que a través de normes dispositives han sabut integrar amb èxit les polítiques de les diferents administracions —34 dels 35 estats costaners dels EUA apliquen els programes de la CZMA.

Les claus de l'èxit d'aquest mecanisme —que poden ser importades³⁵⁷, com a mínim parcialment— són tres: la voluntarietat del sistema, la utilització d'un atractiu sistema d'incentius econòmics o desincentius i la creació de mecanismes de cooperació i coordinació. Es tracta, en definitiva, de canviar el paradigma de la protecció del litoral i passar de ser una mera activitat limitativa —de policia— a una activitat de foment.

³⁵⁷ Sobre la possibilitat d'importar a l'Estat espanyol alguna de les característiques de la CZMA també hi ha reflexionat GÓMEZ PINA, Gregorio, a "La gestión integral de la costa en Estados Unidos: aspectos positivos a considerar en el modelo español", *I Congreso de Ingeniería Civil, Territorio y Medio Ambiente*, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, 2002 (pàg. 441-457).

Si tenim en compte, en el nostre cas, el greu problema de finançament que tenen els municipis turístics —majoritàriament costaners—, el programa d'incentius econòmics o desincentius podria estar justament condicionat al desenvolupament de polítiques efectives de protecció del litoral per part d'aquests.

El finançament es troba condicionat per un sistema de control dels programes estatals de la CZMA de tres nivells diferents. El primer és mitjançant els mateixos ciutadans en l'elaboració dels programes, que a través dels instruments de participació poden fer al·legacions al projecte. El segon és el control que l'Administració federal fa dels mateixos programes en el moment de l'aprovació. Finalment, un tercer control és el que es fa al llarg de la vida dels mateixos programes a través d'una agència federal.

En definitiva, l'Estat, que signa una mena de contracte programa amb l'Administració federal, obté avantatges econòmics, però resta sotmès a control permanent per part d'aquesta. El sistema es tanca amb la configuració de diferents mecanismes de col·laboració i cooperació. L'existència de múltiples administracions en la gestió del litoral —local, estatal i federal— obliga a buscar mecanismes de mediació —similars als que podem tenir en la legislació de costes espanyola—, però que no impedeixen en darrer terme instar un procediment judicial.

Ara bé, tot i l'èxit de la iniciativa als EUA, l'estudi de la seva aplicació als estats i l'anàlisi dels límits imposats per la jurisprudència demostren les dificultats dels nord-americans per a la protecció del seu litoral com a conseqüència justament de les garanties que el dret a la propietat estableix aquell ordenament. En aquest sentit, tot i que probablement no podem exportar el model al nostre ordenament continental, no és menys cert que la CZMA —i els programes estatals que se'n deriven— demostren que, més enllà de l'activitat limitativa a través del foment, es poden aconseguir reptes importants en la protecció de les costes.

4. L'ORDENACIÓ DEL LITORAL EN L'ESTAT DE LES AUTONOMIES

4.1 La degradació del litoral a l'Estat espanyol

Fa més de dues dècades, el preàmbul de la LC denunciava la pressió a què estava sotmesa la costa espanyola —que acollia el 35 % de la població, tot i representar només el 7 % del territori— i afrontava la necessitat de posar-hi fre per evitar la destrucció dels espais que encara no s'havien transformat —el 1988 el 40 % de la costa espanyola ja estava urbanitzat o tenia la qualificació d'urbanitzable.³⁵⁸

Més de 24 anys després, el problema, lluny de solucionar-se, no ha parat d'agreujar-se, ajudat al llarg dels darrers anys per la bombolla immobiliària, que ha actuat de catalitzadora per a la degradació d'un espai molt sensible mediambientalment.

Com posava de manifest GREENPEACE en l'informe *Destrucción a toda costa*,³⁵⁹ al llarg d'aquest període no només ha augmentat la població de la franja litoral —que ha passat del 35 % al 44 % del conjunt de la població estatal—, sinó que en els darrers 20 anys s'ha destruït a la costa la superfície equivalent a vuit camps de futbol al dia —és a dir, més de 58.000 hectàrees—. En algunes comunitats, apunta l'informe, l'espai urbanitzat constitueix pràcticament un continu urbà —el 75 % dels terrenys limítrofes al mar són urbans o urbanitzables.

Les dades de consum de sòl a la franja dels primers dos quilòmetres de costa, al llarg del període 1987-2005, són esfereïdores.³⁶⁰ L'increment mitjà del sòl transformat a tota la costa de l'Estat és d'aproximadament un 45 % més respecte de fa 20 anys. Això significa, com

³⁵⁸ Sobre la situació del litoral de l'Estat espanyol en aquella època, vegeu l'obra de diversos autors *Análisis del litoral español* op.cit.

³⁵⁹ GREENPEACE, *Destrucción a toda costa*, Madrid, 2010.

³⁶⁰ Les dades procedeixen del projecte Corine Land Cover, que es du a terme a tot Europa simultàniament. Es poden consultar a <http://www.eea.europa.eu/publications/COR0-landcover> (darrera consulta: 7 de juny de 2012).

apunta FERNANDO PRIETO,³⁶¹ que en 20 anys hem urbanitzat pràcticament el doble de litoral que en tota la història de la humanitat.

Analitzant l'increment per comunitats autònomes, observem que el problema s'accentua especialment a la costa mediterrània, amb increments que oscil·len entre el 95,1 % del País Valencià i el 32,6 % de Catalunya. La costa cantàbrica tampoc no en queda al marge, amb increments d'entre el 59,9 % de Cantàbria i el 12,9 % de Galícia.

De tot el període estudiat, però, el major consum de sòl es produeix en els darrers anys, coincidint amb el boom immobiliari. Així, entre l'any 2000 i el 2005 —darrer any del qual hi ha dades—, la superfície transformada a la costa mediterrània va augmentar un 23 %, és a dir, amb només 6 anys es va edificar una quarta part de tot el que s'havia edificat al litoral en els darrers mil·lennis, cosa que posa novament en evidència la irracionalitat amb què l'Estat espanyol afronta la protecció del seu recurs natural més preuat.

Com a conseqüència de tot plegat, com apuntava un informe³⁶² de l'Aliança per a l'Excel·lència Turística (EXCELTUR), entre el període 1991-2003 el nombre d'habitatges al litoral mediterrani i les Illes va augmentar en un 40,6 %. D'altra banda, dins d'aquesta intensa tendència a construir habitatges situats al litoral, els dedicats a ús turístic s'han incrementat en un 29,4 %. Es constata, així mateix, que el fenomen de les segones residències ja és d'un 35 % al litoral mediterrani, amb puntes que arriben a més del 70 % en poblacions com per exemple Roses o l'Escala.

Semblava un procés imparabile, que fins a l'arribada de la crisi era fomentat pels mateixos ajuntaments, que depenien dels ingressos derivats de la construcció. En aquest sentit, el 2007 GREENPEACE³⁶³ denunciava que el planejament municipal preveia la construcció d'uns tres

³⁶¹ PRIETO, Fernando, *Cambios de ocupación del suelo en la costa 1987-2005: pérdida acelerada de servicios de los ecosistemas y destrucción de un bien común*, 2009. Article consultable en línia a la web següent: <http://blog.paisajesdemar.com/2009/09/23/cambios-de-ocupacion-del-suelo-en-la-costa-1987-2005-perdida-acelerada-de-servicios-de-los-ecosistemas-y-destruccion-de-un-bien-comun/> (darrera consulta: 7 de juny de 2012).

³⁶² DELOITTE i ÀREA DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES DE EXCELTUR, *Impactos sobre el entorno, la economía y el empleo de los distintos modelos de desarrollo turístico del litoral mediterráneo español, Baleares y Canarias*, Madrid, 2005.

³⁶³ GREENPEACE, *Destrucción a toda costa*, op. cit.

milions de nous habitatges a la franja litoral. Les previsions,³⁶⁴ ara estroncades, anunciaven que, seguint al mateix ritme que als darrers 20 anys, tota la costa mediterrània —excepte les Illes— estaria totalment urbanitzada en poc més d'un segle.

El 2008, amb l'inici de la crisi, el creixement es va tallar en sec i les vendes de pisos a la zones costaneres van caure bruscament. Tot plegat va deixar un escenari dantesc en molts punts del litoral de l'Estat, com per exemple el País Valencià, on trobem grans àrees damnificades d'aquest procés en situacions diverses: edificades però no habitades, urbanitzades però no edificades, en procés de transformació i abandonades, i finalment zones urbanitzables però no desenvolupades.³⁶⁵

Tot i el context actual, però, el planejament urbanístic erroni que ha portat fins aquí —i que té encara molt potencial de desenvolupament— segueix majoritàriament vigent en l'actualitat. Això significa que el risc de destrucció del litoral segueix amenaçant la costa en les pròximes generacions.

Ara bé, com s'ha arribat fins aquí? Com pot ser que el període de més protecció de la costa espanyola, gràcies a la LC, hagi coincidit amb els anys de més consum de sòl al litoral?

Preguntes similars es formula també l'informe AUKEN,³⁶⁶ del Parlament Europeu, sobre l'impacte de la urbanització extensiva a Espanya en els drets individuals dels ciutadans europeus, el medi ambient i l'aplicació del dret comunitari:

³⁶⁴ PRIETO, Fernando, *Cambios de ocupación del suelo en la costa 1987-2005: pérdida acelerada de servicios de los ecosistemas y destrucción de un bien común*, op. cit.

³⁶⁵ GIELEN, E.; PALENCIA JIMÉNEZ, J. S., "Efectos de la crisis inmobiliaria: una nueva oportunidad para el litoral valenciano", comunicació presentada al I Congreso Iberoamericano GIAL/GIZC. Consultable al web del Congrés: <http://www.gial2012.com/> (darrera consulta: 5 de juny de 2012).

³⁶⁶ Informe de la Comissió de Peticions del Parlament Europeu, que tenia com a ponent MARGRETE AUKEN, i que estudiava *El impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas* (2008/2248(INI)). Es pot consultar en aquesta web: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0082+0+DOC+XML+V0//ES> (darrera consulta: 7 de juny de 2012).

El professor Menéñez REXACH es mostra molt crític amb l'informe tot afirmant que "sobra pasión (probablemente por simpatía a los denunciantes) y faltan argumentos jurídicos", a la ponència titulada "La incidencia de la legislación de costas en la legislación urbanística" op. cit.

“La Comisión entiende y respalda a las autoridades españolas en sus intentos de conservación y de, en su caso, restauración del entorno costero. Lo que no entiende es por qué se ha recuperado la Ley de Costas de 1988 a estas alturas, después de estar treinta años prácticamente en desuso mientras se producía tanta devastación. ¿Por qué su aplicación es tan caótica y arbitraria cuando se demuelen antiguas casas costeras, pero se tolera la construcción de nuevos apartamentos? ¿Por qué se permitió la adquisición de estas viviendas durante los últimos treinta años, de conformidad con todos los requisitos legales en cuestión, salvo una ley con efecto retroactivo a la que ahora tienen que enfrentarse los propietarios legítimos y que les priva de sus derechos como tales?” (Exposició de motius de l’informe AUKEN, 2008/2248 INI).

Per respondre parcialment algunes d’aquestes preguntes cal estudiar els factors que hi han contribuït.

4.1.1 Els factors que impulsen la degradació

La degradació del litoral a través d’un procés urbanitzador imparable continua impulsada per un conjunt de factors que, tot i no mantenir un nexa comú, s’articulen com a catalitzadors d’aquesta degradació. Entre aquests factors, es podria diferenciar els que són conseqüència directa de la LC i de la seva posterior interpretació per part del TC, i d’altres que s’analitzaran a continuació.

Respecte dels primers factors, els que són conseqüència de la LC i la interpretació posterior que en fa el TC, es podria destacar el fet que la STC 149/1991 eliminés o condicionés en gran part els instruments urbanístics o d’ordenació territorial que la LC introduïa per regular determinats trams de costa —articles 22 i 34 de la LC—. D’aquesta manera, s’impossibilitava la posada en pràctica dels plans que havien de regular trams específics d’un litoral que té 8.000 km de costa. D’altra banda, l’ampli règim transitori de la LC va haver de fer alguns equilibris per evitar una possible responsabilitat patrimonial de les administracions públiques per la modificació del seu planejament, cosa que n’ha condicionat o hipotecat el futur. A la pràctica, això va suposar la inaplicació del seu règim de servituds en el planejament anterior a aquesta llei, un fet que encara avui perdura en molts punts del nostre litoral. Divuit anys després de l’aprovació d’aquella norma, tot i que en el seu moment va ser revolucionària, s’ha fet evident que té nombroses mancances i que ha estat incapaç de fer disminuir l’agressió contra el nostre litoral.

Els motius que expliquen aquest creixement exponencial, al llarg de les darreres dues dècades fins a l’any 2008, no es limiten al fracàs parcial de la LC —que senzillament no l’atura—, sinó que van molt més enllà i mantenen una estreta relació amb el mercat immobiliari estatal i amb la relació d’oferta-demanda d’aquest mercat. En aquest sentit, el mateix informe

d'EXCELTUR apuntava elements que han ajudat a fer créixer la demanda dels habitatges en el litoral els darrers anys i que són importants de destacar:

- Un escenari macroeconòmic amb excés de liquiditat financera i baixos tipus d'interès, que faciliten el crèdit a tot Europa.
- Les expectatives de millors rendibilitats immobiliàries i turístiques associades als bons resultats del sector turístic espanyol aconseguits fins a l'any 2000.
- La pujada forta i constant dels preus dels habitatges de vacances al litoral i les consegüents plusvàlues a curt termini del procés de promoció immobiliària.
- L'estancament fins a l'any 2004 de la borsa i la reduïda rendibilitat alternativa d'altres actius financers de renda fixa.
- L'agudització de la preferència per viure en llocs climàtics més suaus i pròxims al mar per part d'un grup creixent de població espanyola i europea en edat de jubilació.
- L'explosió i diversitat de rutes aèries que ofereixen les companyies de baix cost a destinacions espanyoles i el suport institucional d'aquest fenomen afavoreixen l'interès de compradors potencials de tercers països.

Aquest augment de la demanda ha portat associada de manera inexorable la inversió de les grans promotores immobiliàries dels habitatges de vacances, i l'Administració local, primera i gran garant de la legalitat urbanística i de la protecció del seu territori, en comptes de frenar aquest procés, l'ha acabat impulsant³⁶⁷. Un dels motius recurrents són els problemes de finançament i dèficit dels municipis turístics, que s'enfronten a necessitats pressupostàries addicionals³⁶⁸ a les que han d'assumir ordinàriament les corporacions locals, sense tenir més ingressos que la resta. L'informe d'EXCELTUR, davant d'aquesta problemàtica, destaca que els gestors locals han d'acudir a fórmules de finançament discrecional vinculades al desenvolupament de nou sòl per a l'edificació, fórmules de finançament que es materialitzen en diferents fases del procés: inicialment en la cessió dels aprofitaments urbanístics,

³⁶⁷ Com posa de manifest Ramón MARTÍN MATEO, *La gallina de los huevos de cemento*, Thomson-Civitas, Pamplona, 2007. (pàg. 72-74).

³⁶⁸ Necessitats pressupostàries addicionals que estan lligades a la presència d'una població flotant en temporada, que implica la necessitat de reforçar determinats serveis per acollir usuaris més enllà de la mateixa població resident i invertir més en la prestació i el manteniment de determinats serveis i infraestructures que s'utilitzen amb més intensitat en èpoques punta, com són la seguretat ciutadana, la neteja viària, l'enllumenat públic o el manteniment de la xarxa viària, o prestar altres serveis exclusius dels municipis turístics, com la creació de la marca i la promoció del destí, la senyalització turística, les oficines d'informació, el manteniment dels recursos turístics (naturals i culturals), la conservació de l'entorn i la neteja de platges.

posteriorment en les llicències i finalment en la capacitat de recaptació per al futur via IBI i la participació en els ingressos de l'Estat, considerant que augmenti la població resident. S'ha de destacar que l'estudi esmentat confirmava, a partir d'un treball de camp realitzat en vint-i-sis municipis representatius del litoral mediterrani i les Illes, que el sistema més habitual a què recorren els municipis turístics analitzats per obtenir finançament és el foment del creixement urbanístic i la construcció, que en diversos casos aportava entre el 30 % i el 65 % del total del pressupost local —en ple boom immobiliari.

De fet, en les conclusions del Debat Costa Brava. Congrés: Un Futur Sostenible³⁶⁹ també s'argumentava la necessitat de l'Administració local de racionalitzar i millorar el seu finançament, afirmant que, “tot i els últims canvis legals, convé augmentar la suficiència i la flexibilitat dels ingressos locals i deixar més marge per atendre les demandes específiques dels municipis amb perfil turístic. Contràriament, no són admissibles les fugides endavant en la generació d'ingressos sobre la base de creixements urbanístics insostenibles”.

4.1.2 De problema mediambiental a problema econòmic per a un sector estratègic com el turisme

El problema de les costes per a les comunitats autònomes, lluny de ser un mera qüestió mediambiental, s'està convertint en un fre per a l'impuls i el creixement d'un sector estratègic de la seva economia: el turisme.³⁷⁰

Així, una de les conclusions de l'informe d'EXCELTUR³⁷¹ és que l'Estat espanyol ha perdut quota de mercat respecte dels principals països competidors en la línia del producte de “sol i platja”. Entre les conseqüències que s'apunten d'aquesta pèrdua de quota de mercat, hi ha l'alta congestió o urbanització del nostre litoral. En l'estudi realitzat sobre una mostra de vint-i-sis municipis representatius, es posava de manifest que, en un 77 % dels municipis, els turistes enquestats que havien viatjat més de quatre vegades al destí tenien una opinió negativa sobre l'evolució dels nivells de congestió experimentats en els últims anys. En aquests casos, s'observa que comença a créixer la correlació entre els majors nivells de

³⁶⁹ CALS, Joan, *Debat Costa Brava. Congrés: Un Futur Sostenible*, op. cit. (pàg. 374-379).

³⁷⁰ Bon exemple d'aquestes afirmacions és el fet que la indústria turística suposés el 2004 l'11,4 % de la riquesa econòmica produïda a l'Estat espanyol, i dins d'aquesta indústria, el segment de sol i platja continua sent el de més pes.

³⁷¹ EXCELTUR, *Impactos sobre el entorno, la economía y el empleo de los distintos modelos de desarrollo turístico del litoral mediterráneo español, Baleares y Canarias*, op. cit.

densitat del litoral i la pèrdua de fidelitat per a aquestes zones densificades per part dels turistes més desitjats i de valor afegit més gran. L'estudi també remarca que "l'efecte fugida", en certes zones de gran rellevància turística i de grans nivells d'edificació, com la Costa del Sol, ja havia estat detectat en treballs anteriors.

Potser es pot considerar com una mostra d'aquesta pèrdua de competitivitat la disminució progressiva, des del 2001, del pes de l'activitat turística en el producte interior brut de l'Estat espanyol, que ha passat del 12,1 % el 2001 al 10,2 % el 2010.³⁷² Els indicadors econòmics reflecteixen, des de fa pràcticament una dècada, l'estancament d'aquest sector d'activitat, tot i que les dades anuals de turistes es mantenen gràcies, en bona part, a la desestacionalització del sector i a la diversificació de l'oferta més enllà del producte tradicional de "sol i platja".

Pel que fa al futur, EXCELTUR afirmava el 2005 que, si s'executava el planejament vigent, es podria desenvolupar urbanísticament, en la majoria de municipis del litoral mediterrani i les Illes, el triple del nombre de places d'allotjament que hi ha avui, entre les que es poguessin construir en el sòl urbà que encara està desocupat i les construïbles en parcel·les qualificades com a urbanitzables. La urbanització d'aquest sòl ja qualificat per al seu desenvolupament suposaria passar d'una capacitat d'acollida potencial de 13.631.865 persones a més de 40 milions. Si es produís aquesta situació, els nivells de densitat en les zones turístiques es desbordarien fins a multiplicar en temporada alta el nombre de destins que presentarien pressions humanes semblants a la situació actual de Madrid, Sevilla o València. En aquests municipis també es triplicarien les actuals càrregues ambientals en termes de consum d'aigua i energia i generació de residus.

Després de 40 anys de creixement i expansió, la majoria dels destins turístics del litoral espanyol han entrat en fase de maduresa. S'ha produït un deteriorament d'aquests mateixos destins, amb pèrdua de quota de mercat —respecte d'altres destinacions mediterrànies del nord d'Àfrica— i reducció de la rendibilitat empresarial —en un procés similar al que va tenir lloc a França i Itàlia³⁷³ durant els anys seixanta i setanta respecte d'Espanya.

³⁷² Segons dades de l'informe IMPACTUR de la Comunitat Valenciana, elaborat per EXCELTUR, 2010.

³⁷³ Sobre l'evolució històrica de l'urbanització del litoral d'aquests països, precursors del model de sòl i platja que amb posterioritat arribà a Espanya i a d'altres indrets del món, es pot veure l'obra del professor Ramón MARTÍN MATEO, *La gallina de los huevos de cemento*, op. cit. (pàg. 21-23).

A aquest retrocés hi ha ajudat sens dubte la progressiva pèrdua del preu com a element competitiu —que es va accelerar amb l'entrada a l'euro— i la manca d'adaptació dels operadors públics i privats, que han fet veure que el problema no existia. Ara bé, un dels factors clau és també la correlació entre els nivells d'edificació i l'adequat gaudi del turista, que supera clarament els límits acceptats internacionalment.³⁷⁴ El producte de sòl i platja, que representa el 80 % de tot el turisme a l'Estat, es fonamenta bàsicament en el clima i el paisatge litoral, la destrucció progressiva del qual posa en un risc evident tot el model.

Com apunta EXCELTUR, per millorar el potencial turístic del país s'ha de treballar per generar destins competitius diferenciats que aportin un major valor afegit, renovant no només els allotjaments o els serveis turístics associats, sinó especialment protegint i preservant tot el territori litoral, que és en definitiva la matèria primera d'atracció turística.

4.1.3 La necessitat d'instruments autonòmics d'ordenació del litoral

És necessari, per tant, protegir el territori per mantenir l'oferta turística, i al mateix temps sembla evident que, tot i la crisi, es necessita urgentment una ordenació urbanística i territorial que sigui coherent i respectuosa amb el principi de desenvolupament urbanístic sostenible,³⁷⁵ per evitar justament que, com apunten els informes esmentats i altres de sectorials de determinats trams del nostre litoral,³⁷⁶ els anys vinents es puguin desenvolupar els milers d'habitatges que preveuen molts plans urbanístics municipals.

Partint d'aquesta premissa i del fet que la mateixa LC explicités en el seu preàmbul que la seva legislació tenia “carácter de regulación mínima y complementaria de la que dicten las

³⁷⁴ EXCELTUR, *Impactos sobre el entorno, la economía y el empleo de los distintos modelos de desarrollo turístico del litoral mediterráneo español, Baleares y Canarias*, op. cit.

³⁷⁵ Sobre la relació entre l'ordenació urbanística i territorial i el principi de desenvolupament urbanístic sostenible, vegeu RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca, “Protección ambiental y ordenación territorial y urbanística: ponderación y desarrollo sostenible”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 193, abril-maig 2002 (pàg. 111-135); TRAYTER I JIMÉNEZ, Joan M., “Principios generales de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo de Cataluña”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 6, 2002 (pàg. 42-60); o bé BASSOLS COMA, Martín, “La planificación urbanística y su contribución al desarrollo urbanístico sostenible” en la segona edició de l'obra de diversos autors coordinada per ESTEVE PARDO, José, *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006 (pàg. 677-709).

³⁷⁶ Per exemple, l'informe MARTÍ LLAMBRICH, Carolina, “La transformació del paisatge litoral de la Costa Brava: anàlisi de l'evolució (1956-2003), diagnosi de l'estat actual i prognosi de futur”, op. cit., o bé l'informe EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (UNEP), *Estat i pressions del medi marí i costaner mediterrani. Resum. Versió de la conferència*, Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2000.

comunidades autónomas en el ámbito de sus competencias”, les comunitats autònomes amb litoral van començar a regular el seu litoral, al llarg de la darrera dècada, per mitjà d'instruments d'ordenació urbanística i territorial.

En aquest context s'han impulsat, amb més o menys fortuna, la redacció i promulgació de diferents normes d'ordenació de la costa a través d'instruments de planejament territorial³⁷⁷ que s'analitzen a continuació, i que volen corregir les problemàtiques apuntades en coherència amb la mateixa LC estatal.

4.2 Models comparats d'ordenació del litoral a l'Estat espanyol

Un cop descrit el problema costaner a l'Estat espanyol, ni que sigui de manera superficial, és hora d'analitzar els diferents instruments d'ordenació del litoral que el conjunt de comunitats autònomes amb costa han impulsat els darrers temps per frenar la degradació creixent. A continuació s'estudiarà el conjunt d'aquests instruments —llevat del model català, que, per motius metodològics, s'analitzarà més endavant— fent un èmfasi especial en la naturalesa jurídica de la norma, en l'estat de desplegament de la mateixa norma, en el seu contingut i la seva capacitat o no per classificar sòl, i en la relació d'aquesta norma amb el planejament municipal, que necessàriament s'hi ha d'adaptar.

4.2.1 Andalusia: el Programa regional del litoral i els plans subregionals

Andalusia és, juntament amb Catalunya i les Balears, una de les tres comunitats autònomes que, gràcies al seu nou Estatut,³⁷⁸ ha ampliat les competències³⁷⁹ en ordenació del litoral³⁸⁰ a

³⁷⁷ Com apunta Matilde CARLÓN RUIZ, a “La ordenación del litoral en su entrecruzamiento con la legislación de costas: una visión panorámica (Parte segunda)”, *Revista de urbanismo y edificación*, núm. 22, Aranzadi, Navarra, 2010. Sobre els diferents models d'ordenació del litoral es pot veure l'obra de diversos autors dirigida per Francisco Javier SANZ LARRUGA, *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 2009 (pàg.257-372); així com també a Joan ROMERO GONZÁLEZ en l'obra *Geopolítica y gobierno del territorio en España*, Tirant lo Blach, València, 2009 (pàg. 127-141). Pel que fa al litoral mediterrani també es pot llegir l'article de Onofre RULLAN “La regulación del crecimiento urbanístico en el litoral mediterráneo español”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 168, Ministerio de Vivienda, Madrid, 2011 (pàg. 279-297).

³⁷⁸ Llei orgànica 2/2007, de 19 de març, de reforma de l'Estatut d'autonomia per a Andalusia.

³⁷⁹ Amb un article 56.6 sobre ordenació del litoral pràcticament idèntic al català: “Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso: el establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes; la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo

través de la gestió dels títols d'ocupació del domini públic maritimoterrestre, que li van ser efectivament traspassats l'any 2011.³⁸¹

La comunitat autònoma d'Andalusia articula la configuració legal del seu model territorial a través de la Llei 1/1994,³⁸² d'11 de gener, d'ordenació del territori, que preveu dos tipus de plans que serveixen per ordenar el seu litoral.³⁸³ Un primer tipus el configura el Pla d'ordenació del territori d'Andalusia (POTA), on s'estableixen els elements bàsics per a l'organització i estructura del territori de tota la comunitat autònoma i s'articula com el marc de referència territorial per a la resta de plans. El segon tipus són els anomenats *plans subregionals*, en els quals s'estableixen els elements bàsics per a l'organització i estructura d'àmbits més reduïts de territori, entre els quals diverses franges del seu litoral.

Pel que fa al POTA, que va ser aprovat l'any 2006,³⁸⁴ dedica un dels seus capítols a establir les orientacions de l'ordenació dels grans dominis territorials d'Andalusia,³⁸⁵ entre els quals figura justament el litoral.

caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición; la regulación y la gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos por la legislación general; la ejecución de obras y actuaciones en el litoral andaluz cuando no sean de interés general. Corresponde también a la Comunidad Autónoma la ejecución y la gestión de las obras de interés general situadas en el litoral andaluz, de acuerdo con lo establecido en el apartado 8 del presente artículo”.

³⁸⁰ Sobre l'ordenació del litoral a Andalusia es pot llegir l'article de Estanislao ARANA GARCÍA i María Asunción TORRES LÓPEZ titulat “La gestión integrada de zonas costeras en Andalucía”, en l'obra dirigida per Francisco Javier SANZ LARRUGA, *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 2009 (pàg. 327-342).

³⁸¹ Reial decret 62/2011, de 21 de gener, sobre traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la comunitat autònoma d'Andalusia en matèria d'ordenació i gestió del litoral.

³⁸² Publicat al *BO de la Junta de Andalucía* el 22 de gener de 1994.

³⁸³ Sobre l'ordenació del litoral andalús a través de les figures d'ordenació territorial, es pot veure l'article de GONZALO ACOSTA BONO titulat “Ordenación del litoral y política territorial en Andalucía”, dins VICIANA MARTÍNEZ-LAGE, Alfonso; GALÁN PEDREGOSA, Alfonso (coord.) *Actas de las Jornadas sobre el Litoral de Almería: Caracterización, Ordenación y Gestión de un Espacio Geográfico, celebradas en Almería, 20 a 24 de mayo de 1997*, Instituto de Estudios Almerienses, Almería, 1999 (pàg. 111-125).

Sobre l'estudi de les diferents figures de planejament territorial d'Andalusia es pot veure l'obra, coordinada per Manuel REBOLLO PUIG, *Derecho Urbanístico y Ordenación del territorio en Andalucía*, Iustel, Madrid, 2007 (pàg. 171-189)

³⁸⁴ Decret 206/2006, de 28 de novembre, publicat al BOJA de 29 de desembre de 2006.

Per a l'ordenació del litoral, el POTA es remet justament a l'altre tipus de plans explicat, els plans subregionals, afirmant que cada àmbit litoral requereix la formulació d'un model territorial singular que respongui a les necessitats d'ordenació d'espais complexos.

Ara bé, el Pla sí que estableix una sèrie de criteris que prenen com a premissa la necessitat que la sostenibilitat econòmica i la sostenibilitat ecològica del litoral segueixin indissociablement unides a llarg termini. Per aconseguir-ho el POTA fixa unes orientacions generals que han de seguir els plans subregionals i el planejament urbanístic:

- Des de la perspectiva urbanística es determina la prioritització dels nous desenvolupaments urbans, que es basen en el creixement cap a l'interior dels nuclis, és a dir, la reordenació i requalificació de zones dels nuclis urbans consolidats (per reduir el consum progressiu d'espais naturals o rurals). Així mateix, s'estableix que els desenvolupaments urbans han de respectar la protecció integral dels ecosistemes litorals (penya-segats, dunes, esculls, zones humides...) i el manteniment de la diversitat d'usos del sòl.
- Pel que fa a l'àmbit turístic, s'estableix la necessitat d'avaluar les necessitats de remodelació i increment de la qualitat de l'oferta turística dels àmbits més consolidats i al mateix temps dels menys consolidats. Es vol fomentar un creixement ordenat de l'oferta turística.
- Finalment, en relació amb l'agricultura, les orientacions generals preveuen una gestió de l'aigua que doni prioritat a l'objectiu d'estalvi i eficiència, la reconversió a llarg termini dels sistemes d'ús massiu de productes químics i la definició dels requeriments especials d'ordenació urbanística que necessiten els àmbits de l'agricultura en hivernacles.

D'altra banda, el POTA, partint de la base que un dels seus grans objectius és garantir el litoral a llarg termini,³⁸⁶ preveu en l'article 151 la redacció un programa regional del

³⁸⁵ Els dominis territorials andalusos són: Sierra Morena - Los Pedroches, Valle del Guadalquivir, Sierras i Valles Béticos, i el Litoral.

³⁸⁶ Article 151.1 del POTA: "Uno de los grandes objetivos del Plan a nivel regional es el de garantizar que, a largo plazo, el litoral, entendido como una de las piezas territoriales más decisivas para el futuro global de Andalucía, continúe desempeñando funciones esenciales desde el punto de vista económico, y lo haga sobre una base de sostenibilidad y respeto por su patrimonio natural y cultural".

litoral.³⁸⁷ Aquest programa regional del litoral ha d'informar i integrar els continguts d'ordenació territorial a escala subregional i establir criteris de coordinació amb polítiques regionals confluents sobre el litoral. Des de la perspectiva urbanística, aquest programa, més enllà de la coordinació de plans i programes amb incidència sobre el litoral andalús o l'ordenació de sectors concrets —turisme, agricultura intensiva, infraestructures, gestió de l'aigua—, preveu identificar espais exclosos de qualsevol procés d'urbanització, ja sigui per criteris de protecció ecològica, per criteris d'ordenació territorial i urbanística o de qualsevol altra naturalesa. A dia d'avui, però, no es té constància de l'aprovació del programa esmentat.

Pel que fa al segon tipus de plans territorials, els plans subregionals, la seva característica fonamental és la seva gran flexibilitat, que, segons PÉREZ ANDRÉS,³⁸⁸ permet que serveixin com a instruments d'ordenació del territori per a zones molt diferents amb problemes diferents, com és el cas del mateix litoral. De fet, en l'actualitat, la globalitat de la franja costanera andalusa és regulada pels plans subregionals³⁸⁹ —tal com preveia el mateix POTA—, a diferència de la resta de la comunitat, on encara queden molts àmbits sense pla aprovat.

Pel que fa al seu contingut, l'article 11 de la Llei 1/1994 estableix que els plans subregionals defineixen els objectius territorials que s'han d'aconseguir i les propostes que s'han de desenvolupar; l'esquema d'infraestructures bàsiques i la distribució d'equipaments i serveis de caràcter supramunicipal; la zonificació del territori i la compatibilització dels usos del territori per a la protecció i la millora del paisatge, i les determinacions que hagin d'adaptar-se als plans d'ordenació del territori o urbanístics. Entre aquestes determinacions no hi ha la classificació del sòl, ja que això queda reservat per als plans urbanístics. Malgrat tot, d'acord

³⁸⁷ Tal com s'estableix al POTA, el Programa regional del litoral s'ha d'elaborar agafant com a punt de partida les Directrius regionals del litoral d'Andalusia, concebudes com un marc de referència interadministrativa i amb la finalitat d'orientar i coordinar les diferents línies de treball que concorren al litoral (regulades pel Decret 76/1985, de 3 d'abril, i aprovades pel Decret 118/1990, de 17 d'abril). Sobre les esmentades directrius es pot llegir l'obra *Directrices regionales del litoral de Andalucía*, editada per la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, Sevilla, 1990. Es pot consultar l'obra en la web següent: <http://infodigital.opandalucia.es/bvial/handle/10326/869> (darrera consulta: 5 de juny de 2012).

³⁸⁸ PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso, *La ordenación del territorio en el estado de las autonomías*, op. cit. (pàg. 652-654).

³⁸⁹ Mapa dels plans subregionals aprovats: <http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasyvivienda/obraspublicasyvivienda/portal-web/web/areas/ordenacion/texto/114621f5-1fc2-11e0-89b8-998a90d310ed> (darrera consulta: 5 de juny de 2012).

amb el que s'estableix a l'article 23 de la norma esmentada, les determinacions del pla subregional són vinculants per als plans urbanístics.

Respecte de l'àmbit d'influència dels plans, comprenen el conjunt de termes municipals que per les seves característiques físiques, funcionals i socioeconòmiques conformin una àrea coherent de planificació territorial. Aquesta definició, com s'ha posat de manifest a través dels exemples de plans subregionals esmentats, pot englobar territoris molt diferents que van de la serra al litoral.

En el seu procediment de tramitació, i com a conseqüència de la vinculació del planificador urbanístic respecte del contingut d'aquests plans, s'ha de donar audiència als municipis afectats, que, a més, participen directament en la comissió de redacció del pla. També es permet que els municipis instin la conselleria perquè tramiti algun pla subregional, sempre que la iniciativa, d'acord amb l'article 15, sigui assumida pels plenaris dels ajuntaments de com a mínim tres cinquenes parts dels municipis inclosos en l'àmbit del pla i sempre que aquests municipis agrupin almenys la meitat de la població de l'àmbit esmentat.

Andalusia, doncs, articula un esquema coherent d'ordenació del litoral a través dels plans subregionals, a una escala adaptable a les diferents realitats del litoral andalús —la costa mediterrània té poc a veure amb l'atlàntica—. S'ha de destacar també el fet que els plans subregionals no només obliguen els ajuntaments a adaptar les disposicions del seu planejament urbanístic, sinó que, d'acord amb l'article 21.2 de la Llei 1/1994, són d'aplicació directa a aquests des de la seva entrada en vigor. Ara bé, el contingut de les seves disposicions no permeten classificar sòl.

4.2.2 Principat d'Astúries: el Pla territorial especial d'ordenació del litoral asturià

Al Principat d'Astúries la protecció del litoral a través d'instruments d'ordenació territorial i urbanístics es remunta al Decret 107/1993,³⁹⁰ de 16 de gener, mitjançant el qual es van aprovar les anomenades *directrius subregionals d'ordenació del litoral*.

Aquestes directrius subregionals, que es configuren com a plans d'ordenació territorial, són, segons l'article 28 del Decret legislatiu 1/2004,³⁹¹ de 22 d'abril, mitjançant el qual s'aprova el

³⁹⁰ Publicat al *BO del Principado de Asturias* el 16 de febrer de 1994.

Text refós de les disposicions legals vigents en matèria d'ordenació del territori i urbanisme, “l'instrument expressiu dels fins i objectius de la política territorial del Principat d'Astúries, i constitueixen el principal element de planificació i coordinació territorial i la base per al desenvolupament de les actuacions amb incidència territorial que s'hagin de produir a la comunitat autònoma”.

Les directrius subregionals d'ordenació del litoral, que són d'aplicació directa i estan per sobre del que assenyala el planejament urbanístic, ja preveien l'any 1993, en l'article 4, la redacció d'un pla especial de protecció de la costa. El pla tenia l'objectiu de determinar les mesures necessàries, en l'ordre urbanístic, per assegurar la protecció i l'ordenació de tota la franja litoral asturiana.

En aquest context, el 23 de maig de 2005³⁹² es va aprovar definitivament el Pla territorial especial d'ordenació del litoral asturià (POLA)³⁹³, que es configura, d'acord amb l'article 25.a del Decret legislatiu 1/2004, com un instrument d'ordenació del territori al qual queda vinculat jeràrquicament l'ordenament urbanístic —segons l'article 27 de la mateixa norma—. Així, els plans territorials especials, entre els quals hi ha el POLA, tot i ser considerats planejament territorial, seran directament aplicables i prevaldran de manera immediata sobre els preceptes contraris del planejament urbanístic, que haurà d'adaptar-s'hi, segons l'article 39 del Decret legislatiu 1/2004.

Abans d'entrar a analitzar el contingut concret del POLA, s'ha de destacar que aquest pla és estrictament respectuós amb el contingut de la LC i amb la voluntat proteccionista de les costes. En aquest sentit, el mateix Decret legislatiu 1/2004 té un seguit d'articles que fan referència a l'ordenació del litoral. L'article 110 preveu que de manera general no es podran classificar com a sòl urbanitzable els terrenys inclosos en una franja de 500 metres projectats terra endins des de la riba del mar. L'article 122 del text, que defineix les diferents categories de sòl no urbanitzable, enumera en el punt 1.c el “sòl no urbanitzable de costes”, respecte al qual s'hauran d'establir les mesures de protecció que demanin les peculiaritats de les franges

³⁹¹ Publicat al *BO del Principado de Asturias* el 27 d'abril de 2004.

³⁹² Publicat al *BO del Principado de Asturias* el 25 d'agost de 2005.

³⁹³ Sobre el mateix es pot veure l'article de María Rosario ALFONSO IBÁÑEZ “La ordenación, planificación y gestión del litoral en el Principado de Asturias: el Plan territorial especial de ordenación del litoral de Asturias (POLA) en l'obra dirigida per Francisco Javier SANZ LARRUGA, *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 2009 (pàg. 343-349).

costaneres. I els articles 133 a 135 del Decret legislatiu 1/2004, respecte d'aquesta categoria de sòl, en defineixen el règim específic, règim en què s'obliga a considerar com a sòl no urbanitzable de costes, en tot cas i amb caràcter mínim, els terrenys situats en una franja de 500 metres des de la riba del mar, mesurats en projecció horitzontal —exceptuant-ne el sòl urbà i els nuclis rurals—. També es defineix una zona de protecció específica de 100 metres, que coincideix amb la servitud de protecció de la LC, i finalment es regulen els usos permesos en aquesta categoria de sòl.

Partint d'aquest ampli desplegament normatiu de la categoria de “sòl no urbanitzable de costes” dins del Decret legislatiu 1/2004, el POLA, que és aplicable al conjunt de la costa asturiana, diferencia entre dos àmbits:

- a) El primer, la categoria de “sòl no urbanitzable de costes”, definit pel Decret legislatiu 1/2004 en els articles 122 i del 133 al 135, es divideix en deu subcategories i se'n defineix un règim d'usos diferenciat.
- b) En el segon, constituït pel sòl que no és definit com a “sòl no urbanitzable de costes”, es fan propostes o recomanacions de planejament o accions físiques a les administracions competents en matèria de planejament urbanístic. Però, en aquest àmbit, el POLA en cap cas no imposa el seu punt de vista.

El POLA, com a instrument d'ordenació territorial, no classifica sòl i és el Decret legislatiu 1/2004 el que estableix el contingut bàsic de la categoria de sòl no urbanitzable costaner i el que remet al planejament municipal general l'obligació de transposar les seves disposicions en el moment en què es modifiqui —sens perjudici de la seva aplicació directa.

Pel que fa al contingut, s'ha de reconèixer que el grau de detall introduït en les disposicions del POLA no el converteixen en una mera declaració d'intencions, com succeeix amb altres figures de planejament territorial, sinó que és un instrument amb una voluntat d'aplicació directa sobre el territori.

Bon exemple d'aquesta afirmació és la litigiositat que el Pla ha tingut en via contenciosa administrativa, en què diversos propietaris i ajuntaments n'han impugnat les disposicions al·legant que classificava sòl de manera incorrecta, contradient els criteris fixats per l'article

8 de la Llei 6/1998, del sòl. El TSJC primer —com apunta M. CARLÓN RUIZ—³⁹⁴ i el TS³⁹⁵ després han desestimat aquests recursos afirmant que no hi ha infracció del precepte esmentat.

En relació amb la tramitació del Pla, s’ha de dir que, segons es desprèn de la documentació annexa al POLA, aquest pla va ser escrupolosament considerat amb les competències urbanístiques de les administracions locals, i també ho va ser amb les competències en matèria de domini públic del Ministeri de Medi Ambient. Aquesta consideració, segons el mateix POLA, és la columna vertebral per garantir l’aplicació correcta del Pla.

El POLA, com apunten JAVIER GARCÍA SANABRI i JAVIER GARCÍA ONETTI,³⁹⁶ destaca pel fet de ser un dels plans d’ordenació del litoral pioners a l’Estat, però encara més pel fet de plantejar mecanismes de gestió innovadors per a l’ús sostenible d’un litoral que també contrasta —en comparació amb bona part de la línia costanera— pel seu bon estat de conservació, amb poca pressió i escàs poblament.

4.2.3 Illes Balears: els plans d’ordenació de l’oferta turística, els plans territorials insulars i les Directrius d’ordenació territorial de les Illes Balears

Des de la perspectiva competencial, les Illes Balears també disposen, gràcies al seu nou Estatut,³⁹⁷ de competències en matèria de gestió del domini públic marítimoterrestre, tot i que no efectivament traspassades, com en el cas de Catalunya i Andalusia, i en qualsevol dels

³⁹⁴ CARLÓN RUIZ, Matilde, “La ordenación del litoral y su entrecruzamiento con la legislación de costas. Una visión panorámica (parte segunda)”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 22, Aranzadi, Navarra, 2010, (pàg. 15-49).

³⁹⁵ STS 4391/2012 i STS 4394/2012 de la secció cinquena de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem.

³⁹⁶ GARCÍA SANABRI, Javier; GARCÍA ONETTI, Javier, “La gestión del litoral en el Principado de Asturias”, dins BARRAGÁN MUÑOZ, Juan M. (dir.), *Las comunidades autónomas y la gestión integrada de las áreas litorales de España*, Universidad de Cádiz, Cadis, 2011 (pàg. 89-106). Publicació consultable en línia a la web següent: <http://www.uca.es/grupos-inv/HUM117/grupogial/paginas/publicaciones/las-comunidades-autonomas-y-la-gestion-integrada-de-las-area.pdf> (darrera consulta: 5 de juny de 2012).

³⁹⁷ L’article 32.17 de la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, de reforma de l’Estatut d’autonomia de les Illes Balears, regula, entre les competències executives de les Illes: la gestió del domini públic marítimoterrestre, respectant el règim general del domini públic, especialment en allò relatiu a la concessió d’autoritzacions; l’execució d’obres i actuacions al litoral que no siguin d’interès general; la policia administrativa a la zona de domini públic marítimoterrestre i les concessions i els ancoratges. A aquests efectes, s’entén per *domini públic marítimoterrestre* el comprès tant per l’àmbit terrestre com per les aigües interiors i el mar territorial.

casos de naturalesa merament executives —a diferència del caràcter d'exclusives que tenien les de les altres dues comunitats autònomes.

L'ordenació del litoral a les Illes es remunta a la dècada dels anys vuitanta i sempre ha mantingut una forta connexió amb un sector econòmic estratègic per a les Illes com és el turisme —destaca el fet que a les Illes el 43,2 % del PIB i el 30,3 % de l'ocupació depenen del turisme—. ³⁹⁸ Així, des del 1987 ³⁹⁹ la comunitat autònoma de les Illes Balears té regulada en el seu marc normatiu la figura dels anomenats *plans o normes d'ordenació del litoral* a través del Decret 72/1994, de 26 de maig. Aquest decret, que atorga caràcter vinculant als plans per a l'Administració i els particulars, estableix que, sens perjudici dels instruments d'ordenació territorial i urbanística, el litoral es podia ordenar a través de la redacció d'un pla d'ordenació o d'una norma subsidiària o complementària, l'àmbit de la qual seria la totalitat del litoral balear o alguns trams determinats d'aquest litoral. El gran problema dels plans o normes d'ordenació del litoral és que fins ara es desconeix que se n'hagi aprovat cap a les Illes Balears, la qual cosa els converteix —gairebé dues dècades després de la seva regulació— en uns plans inútils.

A efectes pràctics, doncs, l'ordenació del litoral a les Illes s'articula al voltant de la Llei 8/1987, d'ordenació territorial de les Illes Balears, ⁴⁰⁰ substituïda per la Llei 14/2000, ⁴⁰¹ del mateix títol, a través de tres figures: els POOT (plans d'ordenació de l'oferta turística), els plans territorials insulars i finalment les Directrius d'ordenació territorial de les Illes Balears. Jeràrquicament, les Directrius s'imposen a les altres dues figures, i els plans territorials insulars també ho fan en relació amb els POOT.

S'ha de tenir en compte, però, que, a diferència dels dos models estudiats anteriorment, les disposicions de les diferents figures d'ordenació territorial, llevat de les Directrius, no seran directament aplicables al planejament municipal fins a l'adaptació d'aquest darrer. Si el

³⁹⁸ Segons dades de l'informe IMPACTUR de les Illes Balears, elaborat per EXCELTUR, 2009.

³⁹⁹ El primer decret que regulava aquesta figura va ser el Decret 18/1987, de 19 de març, publicat al *BO de les Illes Balears* de 21 d'abril de 1987, encara que, una vegada aprovada la LC i dictada la sentència del TC, es va substituir per un altre, el Decret 72/1994, de 26 de maig, publicat al *BO de les Illes Balears* de 23 de juny de 1994. L'objecte d'aquest canvi era adequar aquests plans al nou marc competencial sorgit de la LC.

⁴⁰⁰ Publicada al *BO de les Illes Balears* de 23 abril de 1987.

⁴⁰¹ Publicada al *BO de les Illes Balears* de 27 desembre de 2000.

municipi no adapta el seu planejament a les disposicions dels plans territorials, segons l'article 15.3 de la Llei 14/2000, no tindrà cap altre efecte que legitimar la subrogació del Consell Insular en l'exercici de les competències municipals per fer-ne efectiva la redacció i tramitació.

El primer dels instruments previst a la Llei 4/2000 són les Directrius d'ordenació territorial de les Illes Balears, aprovades per la Llei 6/1999, de 3 d'abril —que foren objecte de la STC 46/2007, d'1 de març, analitzada anteriorment en aquest treball que en limità els seus continguts—. En qualsevol dels casos, les Directrius són l'instrument superior i bàsic de l'ordenació territorial de les Illes Balears i tenen com a finalitat determinar la normativa que es consideri necessària per aconseguir els objectius fonamentals definits per la mateixa Llei.

Entre els mecanismes de protecció del litoral previstos a les Directrius destaquen les previsions de l'article 19, que defineix com a sòl rústic protegit la franja de 500 metres per a les illes de Mallorca, Menorca i Eivissa, i de 100 metres per a l'illa de Formentera, mesurats des del límit interior de la ribera del mar. S'exclouen, però, d'aquesta franja les zones portuàries de titularitat estatal o autonòmica i el sòl classificat com a urbà, urbanitzable o apte per a la urbanització, existent a l'entrada en vigor de la Llei, amb l'objectiu de protegir les àrees pròximes a la costa (segons es concreta en l'article 21.5 de la mateixa norma).

Més enllà d'aquesta previsió, la disposició addicional dotzena de les Directrius estableix també que a l'entrada en vigor de la norma queden automàticament classificats com a sòl rústic, amb la categoria que correspongui, els terrenys d'ús residencial, turístic o mixt dels terrenys classificats com a sòl urbanitzable o apte per a la urbanització que no tinguin un projecte d'urbanització aprovat definitivament i que es trobin a la franja de 500 metres mesurada des del límit interior de la ribera de la mar, per a les illes de Mallorca, Menorca i Eivissa, i de 100 metres per a l'illa de Formentera (exceptuant novament les zones de servei dels ports i el sòl classificat com a urbà, urbanitzable o apte per a la urbanització que tingui projecte d'urbanització aprovat definitivament).

Així mateix, sobre els creixements dels nuclis urbans situats a menys de 500 metres del límit interior de la ribera de la mar, per a les illes de Mallorca, Menorca i Eivissa, i de 100 metres per a l'illa de Formentera, que no es trobin en zones en les quals sigui d'aplicació el POOT, la transitòria cinquena de la Llei 6/1999 disposa que aquests creixements es podran fer si es compleixen les condicions següents: existència de contigüitat, que no se sobrepassi l'actual

sòl urbà i que els espais compresos entre el sòl urbà i la zona de domini públic maritimoterrestre mantinguin la classificació com a sòl rústic.

Com afirma AINA SALOM,⁴⁰² les Directrius han estat clau per a l'ordenació conjunt de les Illes, i tot i les constants modificacions des de la seva aprovació i la diversitat d'excepcions, busca contenir el creixement urbanístic en un àmbit especialment sensible com són els primers metres de la costa.

Pel que fa als plans territorials insulars (PTI), són, com apunten JAVIER GARCÍA SANABRI i JAVIER GARCÍA ONETTI,⁴⁰³ els instruments que tenen més protagonisme i, per tant, els que permeten una gestió més integral del litoral de cadascuna de les illes. La competència per a la seva aprovació depèn dels consells insulars i actualment el conjunt de les Illes disposa d'un pla territorial insular aprovat: Mallorca,⁴⁰⁴ Eivissa i Formentera,⁴⁰⁵ i Menorca.⁴⁰⁶ D'acord amb la Llei 4/2000, poden, entre altres coses: establir límits màxims de creixement per a cada ús; delimitar els espais naturals o de les àrees de protecció de construccions, o definir sòls d'ús agrícola o forestal d'interès especial. No preveuen, però, un règim específic per als municipis litorals, tot i regular-ne alguns aspectes puntuals —com les instal·lacions portuàries, en el cas del PTI d'Eivissa i Formentera, o un breu recordatori de les disposicions de la LC en el cas del de Mallorca.

⁴⁰² Sobre les limitacions de creixement d'aquestes figures es pot llegir SALOM PARETS, Aina, *Las limitaciones al crecimiento poblacional y espacial establecidas por la normativa territorial y urbanística*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2011 (pàg. 218-296).

⁴⁰³ GARCÍA SANABRI, Javier; GARCÍA ONETTI, Javier, "La gestión del litoral en el Principado de Asturias", dins BARRAGÁN MUÑOZ, Juan M. (dir.), *Las comunidades autónomas y la gestión integrada de las áreas litorales de España*, op. cit. (pàg. 215-234).

⁴⁰⁴ El Pla territorial insular de Mallorca, aprovat l'any 2004, es pot consultar a la web següent: http://www.conselldemallorca.net/?id_section=6973&id_parent=493&id_class=532 (darrera consulta: 5 de juny de 2012).

⁴⁰⁵ El Pla territorial insular d'Eivissa i Formentera, aprovat el 2005, es pot consultar en aquesta web: http://www.conselldeivissa.es/portal/p_20_contenedor1.jsp?seccion=s_fdes_d4_v2.jsp&codbusqueda=262&&codMenu=726&language=es&codResi=1 (darrera consulta: 5 de juny de 2012).

⁴⁰⁶ El Pla territorial insular de Menorca, aprovat el 2006, es pot consultar en aquesta web: <http://web.cime.es/Contingut.aspx?IDIOMA=2&IdPub=260> (darrera consulta: 5 de juny de 2012).

En relació amb els POOT,⁴⁰⁷ el darrer dels instruments, la finalitat és l'ordenació de les activitats i els espais que tinguin incidència en l'oferta turística,⁴⁰⁸ i també preveuen mesures concretes de protecció del litoral en l'àmbit urbanístic. Hi ha un POOT per a l'illa de Mallorca⁴⁰⁹ i un altre per a les illes d'Eivissa i Formentera;⁴¹⁰ no en canvi per a l'illa de Menorca, on les determinacions d'ordenació territorial dirigides a l'ordenació de l'oferta turística al litoral s'han incorporat al Pla territorial de l'illa.⁴¹¹ Quant al contingut, els POOT estableixen dos règims normatius diferents, un d'específic per a cadascuna de les zones turístiques que ordenen i un altre de general per a la resta del territori.

En el règim general, destaca la definició d'unes zones limítrofes de protecció costanera constituïdes per terrenys d'una amplada mínima de 1.000 metres no susceptibles de ser urbanitzats, situats entre els límits laterals de cada zona turística, que impediran la formació d'una línia d'edificació contínua al litoral. En aquest mateix sentit, els POOT també configuren una densitat màxima de població de 60 habitants per hectàrea,⁴¹² per al conjunt dels terrenys classificats com a sòl urbanitzable delimitat o apte per urbanitzar i sòl urbanitzable no delimitat que no disposin de pla parcial aprovat. Finalment, preveuen que es mantingui l'àmbit i la superfície del sòl classificat com a urbà i urbanitzable en el moment de l'aprovació definitiva del POOT, és a dir, no es permeten nous creixements urbanístics fora dels ja previstos en el planejament.

⁴⁰⁷ Sobre aquestes figures cal tenir en compte l'obra SOCIAS CAMACHO, Joana M., *La ordenación de las zonas turísticas litorales*, Instituto Pascual Madoz, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2001 (pàg. 109-224).

⁴⁰⁸ En relació amb l'ordenació del territori i el turisme es pot veure l'obra BOUAZZA ARIÑO, Omar, *Ordenación del territorio y turismo*, Atelier, Barcelona, 2006, així com el monogràfic publicat per EXCELTUR, Alianza para la Excelencia Turística, *Estrategias turísticas integradas en los vigentes planes y ordenación del territorio, en zonas del litoral mediterráneo, Baleares y Canarias*, Madrid, 2007.

⁴⁰⁹ Decret 54/1995, de 6 d'abril, publicat al *BO de les Illes Balears* de 22 juny de 1995.

⁴¹⁰ Decret 42/1997, de 14 de març, publicat al *BO de les Illes Balears* de 12 juny de 1997.

⁴¹¹ El Pla territorial insular de Menorca va ser aprovat pel Ple del Consell Insular de Menorca de 25 abril de 2003 d'acord amb el que disposa l'article 46 de la Llei 6/1999, de 3 d'abril, de les Directrius d'ordenació territorial de les Illes Balears i de mesures tributàries. Aquest article regula, pel fet que Menorca no té cap POOT aprovat, que el Pla territorial establirà el model turístic i assenyalarà les zones turístiques, i afegeix així mateix que aquest model turístic haurà de preveure els objectius, els criteris urbanístics, les característiques i les limitacions de l'oferta turística possible en el sòl rústic.

⁴¹² Sobre les limitacions de creixement d'aquestes figures es pot llegir SALOM PARETS, Aina, *Las limitaciones al crecimiento poblacional y espacial establecidas por la normativa territorial y urbanística*, op.cit. (pàg. 352-372).

Com es pot apreciar, les Illes Balears, en matèria d'ordenació del litoral, tenen una important disparitat normativa, per la qual cosa, segons SOCIAS CAMACHO,⁴¹³ cal “reconduir les decisions de política territorial en espais litorals cap a models de planejament més unitaris, mitjançant la pràctica de mecanismes de coordinació interorgànica. Això significaria traslladar les decisions cap a instruments de caràcter més integral, entenent que l'ordenació de l'espai litoral necessita la millor connexió de tots els sectors que hi intervenen (medi ambient, turisme, medi rural, paisatge...)”.

És cert, com apunta AINA SALOM,⁴¹⁴ que la configuració de l'arxipèlag facilita que cada illa porti a terme l'ordenació del seu territori de manera autònoma a través de les seves institucions pròpies. No és menys certa, tanmateix, la necessitat, apuntada per JAVIER GARCÍA SANABRI i JAVIER GARCÍA ONETTI, d'actualitzar les normes d'ordenació del litoral a les Illes i adaptar-les no només a les noves competències en gestió de domini públic maritimoterrestre, sinó també a la Recomanació 2002/413/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 20 de maig de 2002, sobre l'aplicació de la gestió integrada de les zones costaneres a Europa.⁴¹⁵

Més enllà de la necessitat de buscar una regulació més unitària per al conjunt del litoral, el model balear, a diferència de l'andalús o l'asturià, planteja problemes en relació amb l'adaptació real del planejament urbanístic a les disposicions dels seus plans territorials. Així, observem que, mentre que les disposicions de les Directius —amb força de llei i amb capacitat per classificar sòl— són d'aplicació directa en les altres dues figures, la seva aplicació depèn de la voluntat dels municipis, cosa que inevitablement desequilibra el model d'ordenació.

⁴¹³ SOCIAS CAMACHO, Joana M., “La ordenación, planificación y gestión del litoral en las Islas Baleares”, dins SANZ LARRUGA, Javier (dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 2009 (pàg. 259-272).

⁴¹⁴ Sobre les limitacions de creixement d'aquestes figures es pot llegir SALOM PARETS, Aina, *Las limitaciones al crecimiento poblacional y espacial establecidas por la normativa territorial y urbanística*, op. cit. (pàg. 218-296).

⁴¹⁵ Aquesta recomanació estableix la necessitat de gestionar de manera integrada les zones costaneres mitjançant instruments respectuosos amb les característiques locals i la gran diversitat de les zones costaneres, per respondre a les necessitats d'aquestes zones amb solucions específiques i mesures flexibles. Sobre això es pot llegir SANZ LARRUGA, Javier, “La Unión Europea y la estrategia comunitaria sobre gestión integrada del litoral”, dins SANZ LARRUGA, Javier (dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 2009 (pàg. 29-54).

Així, paradoxalment, les Illes, tot i ser la comunitat autònoma de la costa mediterrània amb una menor edificació de la seva costa i la que té més dependència econòmica del turisme —que representa més del 40 % del PIB—, no presenta instruments globals i efectius de protecció de la costa, la qual cosa planteja riscos imminents per a la protecció d'aquest espai, sotmès a una forta pressió especulativa —com, per exemple, el projecte que posa en perill en l'actualitat la platja verge més gran de Mallorca, anomenada s'Arenal de sa Ràpita i es Trenc.⁴¹⁶

4.2.4 Canàries: les Directrius d'ordenació del litoral i els plans territorial parcials

A la comunitat canària, l'ordenació del litoral⁴¹⁷ depèn de l'articulació de dos instruments: les Directrius d'ordenació del litoral i els plans territorials parcials que es refereixen a espais litorals.

Ambdós instruments es regulen pel Decret legislatiu 1/2000, de 8 de maig,⁴¹⁸ pel qual s'aprova el Text refós de les lleis d'ordenació del territori i d'espais naturals, que incorpora —a diferència d'altres lleis d'ordenació territorial— una definició del concepte d'espai litoral en el seu annex: “El compresiu del conjunt de béns de domini públic natural definits per la legislació general sobre costes fins als límits del mar territorial”. Tot i que la definició exclou de l'espai litoral tot l'àmbit terrestre que superi el domini públic maritimoterrestre, el cert és que els instruments de planificació del litoral que estudiarem a continuació es centren justament en l'ordenació de l'àmbit terrestre més enllà del domini públic⁴¹⁹.

⁴¹⁶ Aquest projecte, denunciat davant del Comitè de Peticions del Parlament Europeu, s'articula a través d'una modificació del Pla territorial de Mallorca que permet la possibilitat de desenvolupar 1.142 places turístiques a la finca de son Durí, a Campos (Mallorca). Mitjançant la declaració d'interès autonòmic per part del govern de les Illes Balears, es vol agilitzar la construcció d'un complex turístic amb 1.200 places, un club social, piscines, pistes de tennis i pàdel, un camp de golf i un poliesportiu en una zona a 150 metres de s'Arenal de sa Ràpita. Sobre la petició al Parlament Europeu per salvar es Trenc es pot consultar la web següent: <http://www.change.org/es/peticiones/petici%C3%B3-al-parlament-europeu-per-salvar-es-trenc> (darrera consulta: 5 de juny de 2012).

⁴¹⁷ En relació a l'ordenació del litoral canari es pot veure de l'article de Adolfo JIMÉNEZ JAÉN i María del Pino RODRÍGUEZ GONZÁLEZ titulada “La ordenación, planificación y gestión del litoral en las Islas Canarias” en l'obra dirigida per Francisco Javier SANZ LARRUGA, *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 2009 (pàg. 313-325).

⁴¹⁸ *BO de Canarias* de 15 de maig de 2000, núm. 60.

⁴¹⁹ Això obeeix al fet que la competència d'ordenació del domini públic és de l'Estat, i en canvi la competència d'ordenació de la resta de l'àmbit terrestre del litoral és autonòmica.

Pel que fa al primer dels instruments, les Directrius d'ordenació del litoral, són part del desplegament de les Directrius d'ordenació general de les Canàries⁴²⁰ que d'acord amb el que s'estableix a l'article 15 del Decret legislatiu 1/2000, de 8 de maig, constitueixen l'instrument de planejament propi del govern de Canàries, que integra l'ordenació dels recursos naturals i del territori.

Les Directrius d'ordenació del litoral, d'acord amb el Decret 28/2004, de 23 de març,⁴²¹ que en regula la redacció, haurien de buscar els objectius següents: disminuir la pressió urbana i d'infraestructures sobre el litoral; articular actuacions que garanteixin el desenvolupament sostenible de les Canàries; coordinar les polítiques i les actuacions públiques que afectin el litoral; establir línies d'actuació que facilitin la reconversió de les activitats econòmiques amb incidència negativa sobre el litoral; definir els criteris bàsics d'ordenació i gestió del litoral, racionalitzant l'ús del sòl i compatibilitzant-lo amb un desenvolupament econòmic i social equilibrat; fixar els objectius de les actuacions i activitats que s'hi vulguin fer que tinguin efectes rellevants sobre el litoral, i establir estratègies d'acció territorial per definir el model territorial bàsic de les Canàries. Pel que fa a l'articulació de les Directrius amb el planejament municipal, les mateixes Directrius establiran els mecanismes de vinculació dels dos planejaments.

Tot i que el termini límit per a l'aprovació de les Directrius era el 15 d'abril de 2005⁴²², tot just el novembre del 2009⁴²³ es va publicar l'anunci preceptiu de participació pública en el procés d'elaboració, que també havia de comptar amb l'audiència de les administracions afectades. A dia d'avui no es té coneixement de l'aprovació definitiva d'aquesta figura.

El segon instrument previst també al Decret legislatiu 1/2000⁴²⁴ per ordenar el litoral són els plans territorial parcials, desplegats a l'empara del Pla insular d'ordenació,⁴²⁵ per configurar o

⁴²⁰ Les directrius foren aprovades mitjançant la Llei 19/2003, de 14 d'abril, per la qual s'aproven les directrius d'ordenació general i les directrius d'ordenació del turisme de Canàries, i que contempnen les directrius d'ordenació del litoral en la seva directriu número 57.

⁴²¹ Decret 28/2004, de 23 de març, publicat al *BO de Canarias* de 5 d'abril de 2004, núm. 66

⁴²² A través del Decret 28/2004, de 23 de març, es va iniciar la tramitació de les Directrius.

⁴²³ *BO de Canarias* de 27 de novembre de 2009, núm. 233.

⁴²⁴ Article 23.2.a del Decret legislatiu 1/2000

ordenar un espai litoral concret. Es parlaria d'una norma d'ordenació territorial que, tal com succeïa també en el cas anterior, no podria classificar sòl. L'objectiu d'aquests plans territorials parcials, segons l'article 23 del Decret legislatiu, seria ordenar les infraestructures, els equipaments i qualsevol altra actuació o activitat de caràcter econòmic i social. La tramitació de la norma correspondria, segons l'article 24, als cabildos insulars, i en aquest procés també s'hauria de respectar el tràmit d'informació pública.

El problema és que va caducar la tramitació⁴²⁶ de l'únic pla territorial parcial de l'àmbit litoral del qual es tenia coneixement,⁴²⁷ amb la qual cosa es desconeix que en l'actualitat estigui vigent cap figura d'aquesta naturalesa a la comunitat autònoma.

Mes enllà dels instruments d'ordenació del litoral estudiats, les Canàries també ha buscat altres instruments que els permetessin frenar el procés urbanitzador de les seves illes. Bon exemple d'aquests intents fou la moratòria urbanística aprovada pel Decret 95/2000, de 22 de maig, d'aprovació definitiva de la revisió parcial del Pla insular d'ordenació de Lanzarote, que limitava el nombre de places turístiques⁴²⁸ que es podien construir entre els anys 2000 i 2010 amb independència de les previsions del planejament urbanístic. L'esmentada moratòria, però, fou anul·lada primer pel Tribunal Superior de Justícia de les Illes Canàries⁴²⁹ i després pel Tribunal Suprem⁴³⁰ per manca d'un estudi econòmic i financer que contemplés les

⁴²⁵ S'ha de destacar que el Pla insular d'ordenació de Gran Canària, tot i no ser pensat per a l'ordenació del litoral, articula tota una sèrie d'articles en relació amb l'espai costaner i marí.

⁴²⁶ La caducitat es va declarar a través de l'Anunci de 9 de abril de 2012 relatiu a la declaració de caducitat del procediment de formulació, tramitació i aprovació del Pla territorial parcial d'ordenació del litoral del Nord (Arucas - Moya - Santa María de Guía) - (PTP-15), publicat al *BO de Canarias* de 19 d'abril de 2012, núm. 77.

⁴²⁷ En el web següent es pot seguir la tramitació de les diferents figures de planejament territorial: <http://planesterritoriales.idegrancanaria.es/> (darrera consulta: 7 de juny de 2012).

⁴²⁸ La moratòria preveia que en 10 anys només es podien construir 10.700 places turístiques de les més de 30.000 que estaven previstes en el Pla Insular d'Ordenació Territorial.

⁴²⁹ Entre les diverses sentència de la secció segona de la Sala contenciosa administrativa del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Canàries anul·lant el Decret 95/2000, de 22 de maig, d'aprovació definitiva de la revisió parcial del Pla insular d'ordenació de Lanzarote hi figuren la de 10 de setembre de 2004 (STSJ ICAN 3674/2004); la de 7 de març de 2005 (STSJ ICAN 884/2005); i la de 27 de gener de 2006 (STSJ ICAN 1429/2006).

⁴³⁰ L'anul·lació del Decret 95/2000, de 22 de maig, d'aprovació definitiva de la revisió parcial del Pla insular d'ordenació de Lanzarote ha sigut confirmat per la Secció cinquena de la Sala contenciosa administrativa del Tribunal Suprem, entre d'altres, per les sentències de 9 de desembre de 2009 (STS 7722/2009), i 17 de desembre de 2009 (STS 8559/2009)

indemnitzacions que l'administració hauria d'abonar com a conseqüència de l'aprovació de la moratòria. La responsabilitat patrimonial, de nou, operà com a límit real a les polítiques d'ordenació del litoral.

Tot plegat comporta, com afirmen JAVIER GARCÍA SANABRI i JAVIER GARCÍA ONETTI,⁴³¹ que tot i existir diferents orientacions i recomanacions per a l'ordenació del territori que arriben als ajuntaments de manera genèrica, a les Canàries són aquests darrers els que finalment gestionen el litoral —sense un criteri comú— i normalment des d'una perspectiva molt local.

Resulta sorprenent que una comunitat autònoma amb una dependència important del turisme com són les Canàries —27,8 del PIB i 32,8 % de l'ocupació—⁴³² no hagi dedicat més esforços a la protecció del seu litoral i que ni tan sols hagi aprovat definitivament les esmentades Directrius, pendents des de l'any 2005. Aquesta manca de regulació suposa un risc real per a les seves costes i, en definitiva, per a la seva economia.

4.2.5 Cantàbria: el Pla d'ordenació del litoral

Cantàbria és la comunitat autònoma de la mar Cantàbrica sotmesa a una major pressió urbanística en els darrers vint anys, amb un increment del sòl urbanitzat del 59,9 %, només superat pel País Valencià.

Potser per aquest motiu també va ser de les primeres comunitats autònomes de l'Estat que va articular un pla ambiciós en matèria de protecció del seu litoral a través de l'anomenat *Pla d'ordenació del litoral* (POL). El Pla està previst expressament en la disposició final quarta de la Llei 2/2001,⁴³³ de 25 de juny, d'ordenació territorial i règim urbanístic del sòl de Cantàbria, que disposa que el govern ha de fixar les directrius per a l'ordenació territorial de la zona costanera i, d'una manera particular, haurà de: millorar el coneixement del litoral; establir criteris de protecció; assenyalar els criteris d'ordenació i la regulació d'activitats;

⁴³¹ GARCÍA SANABRI, Javier; GARCÍA ONETTI, Javier, “La gestión del litoral en las Islas Canarias”, dins BARRAGÁN MUÑOZ, Juan M. (dir.), *Las comunidades autónomas y la gestión integrada de las áreas litorales de España*, op. cit. (pàg. 235-262).

⁴³² Segons dades de l'informe IMPACTUR de les Illes Canaries, elaborat per EXCELTUR, 2010.

⁴³³ *BO de Cantabria* de 4 de juliol de 2001. Sobre l'ordenació del litoral a partir de l'aprovació d'aquesta norma, vegeu PARDO CASTILLO, Manuel, “Unas reflexiones sobre la ordenación del litoral en la cornisa cantábrica”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 196, setembre-octubre del 2002 (pàg. 167-183).

fixar els criteris de protecció del litoral i orientar les futures estratègies de creixement urbanístic i d'implantació d'infraestructures; definir una zonificació del litoral i ampliar, si s'escau, les zones de servitud, i establir pautes i directrius per a una coordinació administrativa eficaç.

En relació amb la naturalesa jurídica del POL, la Llei 2/2001 li atorga la mateixa entitat que al Pla regional d'ordenació territorial, que es defineix com la figura d'ordenació territorial que, aprovada inicialment com un pla ordinari i posteriorment com a llei, ha de fixar les directrius per a l'ordenació del territori a Cantàbria.

Ens trobem davant d'un pla, el POL, que se situa al cim de la jerarquia de normes en matèria d'ordenació territorial i que, per la via de l'apartat 1 de l'article 59 de la mateixa Llei 2/2001, podrà ser desplegat posteriorment. D'altra banda, el POL, tot i ser de naturalesa territorial, vincula directament, a través de l'article 18 de la Llei 2/2001, el planejament municipal. Així, amb l'aprovació d'aquest pla, els ajuntaments afectats amb planejament anterior a l'entrada en vigor del POL han d'iniciar l'adaptació d'aquest planejament en un termini no superior a un any, sense perjudici de la seva vigència immediata.

L'any 2004, a través de la Llei de Cantàbria 2/2004,⁴³⁴ de 27 de setembre, es va aprovar definitivament el Pla d'ordenació del litoral.⁴³⁵ L'àmbit d'aplicació d'aquest pla, segons l'article 2, és el territori dels trenta-set municipis costaners de Cantàbria. Exclou, però, els sòls classificats com a urbans o urbanitzables amb el pla parcial aprovat definitivament en el moment d'entrada en vigor del POL, o aquells que ja gaudeixin d'algun instrument especial de protecció pel fet de correspondre a zones declarades espais naturals protegits o que disposin de plans d'ordenació de recursos naturals en vigor.

El POL defineix tres àrees diferents amb usos autoritzables, regulats en els títols II, III i IV, respectivament. Aquests usos són més o menys restrictius en funció de cadascuna d'aquestes àrees:

⁴³⁴ *BO de Cantàbria* de 28 de setembre de 2004.

⁴³⁵ Per a més informació sobre el POL, consulteu el web de la Direcció General d'Ordenació del Territori i Avaluació Ambiental Urbanística de la Conselleria de Medi Ambient, Ordenació del Territori i Urbanisme, que inclou tots els continguts del POL: <http://territoriodecantabria.es/publica/SeccionPublica.aspx?M=3&MA=69> (darrera consulta: 19 de desembre de 2011).

- a) Àrea de protecció: àmbits que, d'acord amb les seves singularitats o les seves característiques físiques i ambientals, relacionades amb els processos i paisatges litorals, mereixen una protecció especial.
- b) Àrea d'ordenació: àmbits d'organització del model territorial en què es fa compatible el creixement amb la protecció dels valors litorals mitjançant la identificació adequada d'aquests valors i la gradació i zonificació de les figures d'ordenació.
- c) Actuacions integrals estratègiques: àmbits adients per desenvolupar-hi polítiques sectorials estratègiques de caràcter territorial.

Per tant, el POL defineix diferents àrees subjectes a les seves pròpies disposicions, però com a planejament territorial tampoc no classifica sòl —tal com recorda Luís MARTÍN REBOLLO.⁴³⁶ No obstant això, les seves disposicions són d'aplicació directa al conjunt de termes municipals. En relació amb l'àmbit d'aplicació del Pla, cal destacar que se n'exclou el sòl urbà o urbanitzable amb pla parcial aprovat definitivament, tal com succeeix també en els plans directors a Catalunya. El motiu: el límit de la responsabilitat patrimonial de l'Administració.

L'aprovació del POL, a través d'una norma amb força de llei, té certes singularitats que val la pena esmentar. La conselleria competent el tramita com una figura ordinària d'ordenació territorial que, un cop aprovada inicialment, se sotmet a informació pública en un termini no inferior a dos mesos. Durant el mateix termini, es dóna audiència singularitzada a l'Administració general de l'Estat, a l'associació d'entitats locals d'àmbit autonòmic i als ajuntaments afectats. Un cop ha tingut lloc aquest procediment d'aprovació ordinari —igual que qualsevol altre pla—, el POL és aprovat provisionalment i es trasllada al Parlament per ser aprovat com a llei.

Encara que en la tramitació del POL, com s'ha dit, sí que s'ha tingut en compte l'opinió de totes les administracions i, sobretot, de les administracions locals afectades, no és menys cert que la tramitació d'un pla en forma de llei pot suposar un conflicte amb el principi d'autonomia local dels municipis afectats, així com un problema real de tutela judicial efectiva a l'hora de la seva possible impugnació. Aquest problema sembla que es confirma amb la presentació d'un conflicte constitucional en defensa de l'autonomia local per part de

⁴³⁶ MARTÍN REBOLLO, Luís, "La actividad de las comunidades autónomas. Cantabria", a *Informe Comunidades Autónomas*, dirigit per Joaquín TORNOS MAS, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2005 (pàg. 202-207).

l'Ajuntament de Santander i de setze ajuntaments més contra la Llei 2/2004, de 27 de setembre, que aprova el POL, així com un recurs d'inconstitucionalitat interposat per un grup de senadors del PP contra diversos apartats de la mateixa llei —Recurs 7826/04.

En aquest sentit, com reconeix BAÑO LEÓN,⁴³⁷ “la llei no és un instrument hàbil per aprovar plans d'ordenació territorial, quan impedeixin la participació local. I això passarà sempre, ja que el procediment legislatiu no permet la participació local per regla general i, encara que la permetés, no existeix una via perquè el legislador pugui ponderar adequadament les raons que aconsellen no tenir en compte el punt de vista municipal”.

Així doncs, si bé la doctrina del Tribunal Suprem admet que l'interès supramunicipal permet a les comunitats autònomes entrar a regular aspectes urbanístics relacionats amb la protecció del sòl no urbanitzable, la compatibilitat amb grans infraestructures públiques o la compatibilitat amb els plans d'ordenació territorial supramunicipals, exigeix en qualsevol cas que es doni audiència suficient als municipis afectats. Aquest últim aspecte, com reconeix BAÑO LEÓN, no es dona en el procediment legislatiu.

Ens trobem, per tant, davant d'un exercici valent de regulació conjunta del litoral càntabre però que, pels motius exposats, és poc respectuós amb el principi d'autonomia municipal, cosa que pot acabar comportant la seva pròpia inconstitucionalitat. En qualsevol dels casos, és la demostració de la voluntat d'aquesta regió d'articular solucions reals davant dels perills i els riscos de la no regulació, sotmesa únicament a la voluntat del mercat immobiliari.

4.2.6 Euskadi: el Pla territorial sectorial de protecció i ordenació del litoral

L'ordenació del litoral d'Euskadi es desenvolupa a partir del Pla territorial sectorial de protecció i ordenació del litoral (PTSPOL),⁴³⁸ que va ser aprovat definitivament el 13 de març de 2007⁴³⁹ —més de dos anys després de la seva aprovació inicial.

⁴³⁷ BAÑO LEÓN, José M. “Los planes autonómicos con incidencia en el urbanismo municipal”, dins *El Estado de las autonomías en 2005: temas monográficos*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2006 (pàg. 802-818).

⁴³⁸ Per a més informació sobre el PTSPOL, vegeu el web del Departament de Medi Ambient i Ordenació Territorial del Govern Basc, que conté tota la informació sobre el Pla: www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-565/es/contenidos/informacion/pts_litoral/es_7559/indice_c.html (darrera consulta: 5 de juny de 2012).

El PTSPOL va ser previst en el capítol 8 de les Directrius d'ordenació territorial de la comunitat autònoma del País Basc, norma marc en matèria d'ordenació territorial a Euskadi, segons l'article 4 de la Llei 4/1990,⁴⁴⁰ de 31 de maig, d'ordenació del territori. La Llei preveu, en l'article 17, en relació amb els plans territorials sectorials, que els plans urbanístics regulats en la legislació sobre règim del sòl s'han d'ajustar a les rectificacions introduïdes en els instruments d'ordenació territorial.

El seu contingut només és aplicable, d'acord amb l'article 5 de les seves normes, al sòl no urbanitzable comprès en la zona d'influència definida per la LC —franja mínima de 500 metres mesurats a partir del límit interior de la riba del mar o, en els marges dels rius, fins al lloc on es faci més sensible la influència de les mareas—. Pel que fa al sòl urbà i l'urbanitzable, la norma es remet a la LC i al planejament municipal.

El PTSPOL defineix tres àmbits d'ordenació,⁴⁴¹ per a cadascun dels quals concreta un seguit de directrius, categories de protecció i usos i activitats permeses en el si d'aquestes directrius. D'altra banda, el Pla té la singularitat de dedicar un dels capítols de la seva normativa a regular els usos de l'espai marí—en la línia d'articular una gestió integrada de tot l'espai.

Des de la perspectiva urbanística, es regula el creixement de les edificacions aïllades i es defineixen diferents categories de protecció dins del sòl no urbanitzable, però, atès que el pla

Sobre el mateix es pot veure l'article de Iñigo LAZCANO BROTONS i Xavier ARZOZ SANTISTEBAN "La ordenación, planificación y gestión del litoral en el País Vasco" en l'obra dirigida per Francisco Javier SANZ LARRUGA, *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 2009 (pàg. 287-298).

⁴³⁹ Aprovat a través del Decret 43/2007, de 13 de març, pel qual s'aprova definitivament el Pla territorial sectorial de protecció i ordenació del litoral de la comunitat autònoma del País Basc, publicat al *BO del País Basc* de 2 de abril de 2007, núm. 65.

⁴⁴⁰ *BO del País Vasco* de 3 de juliol de 1990.

⁴⁴¹ "a) Margen costero: comprende el medio terrestre propiamente dicho y el espacio marítimo-terrestre, entendiendo por tal la zona intermareal comprendida entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial y la línea de pleamar máxima viva equinoccial, con excepción de las zonas descritas en el apartado b) siguiente. b) Márgenes de las rías: comprende la zona del medio terrestre y del espacio marítimo terrestre, próxima a las rías, que se extiende desde su desembocadura por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible la influencia de las mareas, que en el caso del País Vasco corresponde a la cota de 5 m sobre el nivel del mar. En el plano de ordenación se refleja el límite entre los márgenes de las rías y el margen costero del medio terrestre. c) Medio marino: medio submareal delimitado por una franja de anchura variable comprendida entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial y la isóbata de 50 m".

no regula cap àmbit fora del no urbanitzable, tampoc no disposa de cap més regulació específica.

En relació amb la tramitació, tot i que la Llei 4/1990 no preveu expressament donar audiència als ens locals afectats, ni tampoc té en consideració cap tràmit d'informació pública, el Decret d'aprovació inicial del Pla, de 28 de febrer de 2005, sí que obria un tràmit d'informació pública a tots els interessats i donava també audiència a les administracions públiques afectades.

Es tracta d'una norma poc ambiciosa —en comparació amb la d'altres comunitats autònomes— que aborda parcialment —a través del sòl no urbanitzable— la protecció del litoral basc. Com apunten JAVIER GARCÍA SANABRI i JAVIER GARCÍA ONETTI,⁴⁴² no es coneixen altres instruments específics per a l'ordenació del litoral, la qual cosa comporta a la pràctica que el litoral sigui gestionat a través de diferents polítiques sectorials.

Probablement una ordenació global del litoral basc requeriria una visió més àmplia que regulés també altres tipologies de sòl, o com a mínim que servís per concretar-ne els usos, tot i que no s'ha de perdre de vista que aquesta tasca en l'actualitat ja s'articula a través d'altres figures d'ordenació territorial desplegadas per al conjunt del territori basc.⁴⁴³

4.2.7 Galícia: el Pla d'ordenació del litoral

A Galícia, com afirma JAVIER SANZ LARRUGA⁴⁴⁴, la configuració del medi ambient litoral i dels seus recursos naturals té una particular importància si tenim en compte que el litoral d'aquesta CA representa el 35% de tot el litoral peninsular de l'Estat espanyol.

L'ordenació d'aquest espai s'articula a través de la Llei gallega 9/2002, de 30 de desembre, d'ordenació urbanística i de protecció del medi rural a Galícia,⁴⁴⁵ que no només preveu un

⁴⁴² GARCÍA SANABRI, Javier; GARCÍA ONETTI, Javier, “La gestión del litoral en el País Vasco”, dins BARRAGÁN MUÑOZ, Juan M. (dir.), *Las comunidades autónomas y la gestión integrada de las áreas litorales de España*, op. cit. (pàg. 59-74).

⁴⁴³ Sobre les figures d'ordenació territorials vigents al País Basc es pot consultar el web següent: <http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-578/es/> (darrera consulta: 7 de juny de 2012).

⁴⁴⁴ SANZ LARRUGA, Francisco Javier, *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*, Xunta de Galicia, A Coruña, 2003 (pàg. 129-140).

⁴⁴⁵ *DO de Galicia* de 31 desembre de 2002, núm. 252.

seguit de disposicions específiques —tal com succeïa també en relació amb la llei asturiana— que doten aquesta comunitat d'una major protecció del seu litoral en relació amb el règim ordinari de la LC, sinó també l'aprovació d'un pla d'ordenació del litoral galleg.

En aquest sentit, l'article 13 de la Llei esmentada preveu que els nuclis rurals situats en una franja de 200 metres projectats terra endins des del límit interior de la ribera del mar no podran ser ampliat en direcció al mar excepte en casos excepcionals. Inicialment, la Llei 9/2002 també preveia la diferenciació de diverses categories de protecció del sòl rústic, entre els quals hi ha el sòl rústic de protecció de costes, constituït pels terrenys situats fora dels nuclis rurals i del sòl urbà que són a una distància inferior a 200 metres del límit interior de la ribera del mar. Amb la modificació operada el 2010, aquesta categoria de sòl va ser suprimida.⁴⁴⁶

Ara bé, no tots els instruments de la Llei gallega s'encaminen cap a l'augment de l'àmbit de protecció del litoral. En aquest sentit la seva disposició addicional tercera contempla l'ampliació del règim transitori de la LC i el RLC, pensat pel sòl urbanitzable delimitat i l'urbà, als nuclis rurals preexistents de caràcter tradicional⁴⁴⁷ contemplats en la Llei gallega 11/1985, de 22 d'agost, d'adaptació de la del sòl a Galícia. Per l'aplicació del règim transitori en aquests municipis s'haurien de complir una sèrie de requisits⁴⁴⁸, amb independència de la

⁴⁴⁶ La modificació es va operar a través de la Llei 15/2010, de 28 de desembre, de mesures fiscals i administratives.

⁴⁴⁷ Sobre l'esmentada disposició es pot llegir l'article de Carlos PÉREZ GONZÁLEZ "Reflexiones de actualidad sobre la planificación territorial y urbanística del borde litoral. De la clasificación a la desclasificación del suelo como técnica de protección" en l'obra dirigida per Francisco Javier SANZ LARRUGA, *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 2009 (pàg. 201-216).

⁴⁴⁸ "1. Als nuclis rurals preexistents de caràcter tradicional que preveu la Llei 11/1985, de 22 d'agost, d'adaptació de la del sòl a Galícia, els és aplicable el règim que preveu l'apartat 3 de la disposició transitòria tercera de la Llei 22 / 1988, de 28 de juliol, de costes, així com el que estableix l'apartat 3 de la disposició transitòria setena i en els apartats 1 i 3 de la disposició transitòria novena del Reglament general per al desenvolupament i execució d'aquesta Llei de costes, quan, a l'entrada en vigor d'aquesta última, concorria en els mateixos algun dels següents supòsits:

- a. En municipis amb planejament, els terrenys classificats de sòl urbà de nucli rural, així com aquells que reuneixen algun dels següents requisits:
 - Que tenien accés rodat, abastament d'aigua, evacuació d'aigües residuals i subministrament d'energia elèctrica.
 - Que, tot i que no d'algun dels serveis esmentats en el guió anterior, estaven compresos en àrees consolidades per l'edificació com a mínim en dues tercers parts de la seva superfície, de conformitat amb l'ordenació d'aplicació.
- b. En municipis sense planejament, els terrenys que reuneixen algun dels següents requisits:

classificació urbanística del sòl o de si el municipi disposava de planejament o no. L'article en qüestió, però, ha sigut declarat inconstitucional per vulnerar les competències de l'Estat per dues sentències del Tribunal Constitucional analitzades anteriorment en aquest treball —la STC 87/2012⁴⁴⁹, de 18 d'abril i la STC 137/2012⁴⁵⁰, de 19 de juny, totes dues sobre la mateixa disposició tot i que en versions diferents pel que fa al redactat de la mateixa.

Fora d'aquestes previsions específiques, la Llei, a l'hora de protegir el litoral, regula en la disposició transitòria vuitena l'aprovació d'un pla sectorial d'ordenació del litoral en què s'han de recollir les condicions específiques d'aquest àmbit territorial.

Ara bé, com apunta JUAN ROMERO GONZÁLEZ⁴⁵¹, la Llei 9/2002 no serví per incrementar la protecció del litoral gallec, així “pese a contar con un marco legal formalmente correcto, en realidad asistió, en plena fase expansiva de la burbuja inmobiliaria, a un proceso de deterioro generalizado de gran parte de su litoral”.

En aquest context —tot i que amb retard— la Llei 6/2007, d'11 de maig, de mesures urgents en matèria d'ordenació del territori i del litoral de Galícia⁴⁵² marcà un punt d'inflexió. La norma disposa en l'article 2 que el Pla sectorial d'ordenació del litoral a què fa referència la disposició transitòria vuitena de la Llei 9/2002 tindrà la naturalesa d'un pla territorial

-
- Que tenien accés rodat, abastament d'aigua, evacuació d'aigües residuals i subministrament d'energia elèctrica.
 - Que, tot i que no d'algun dels serveis esmentats en el guió anterior, estaven compresos en àrees consolidades per l'edificació com a mínim en la meitat de la seva superfície.

2. Reglamentàriament s'establirà la documentació i el procediment per a determinar les àrees en què concorren els requisits que assenyalava l'apartat anterior.

3. En les partions del domini públic marítim-terrestre del límit interior de la seva zona de servitud de protecció s'ha d'ajustar a la realitat urbanística preexistent reconeguda expressament per l'Administració urbanística autonòmica.”

⁴⁴⁹ RTC 2012\87

⁴⁵⁰ RTC 2012\137

⁴⁵¹ ROMERO GONZÁLEZ, Juan, “Prólogo” dins BARRAGÁN MUÑOZ, Juan M. (dir.), *Las comunidades autónomas y la gestión integrada de las áreas litorales de España*, op.cit. (pàg. 13-27)

⁴⁵² Sobre les previsions de la Llei i la necessitat de protegir el litoral gallec es pot veure l'article de Sonia RODRÍGUEZ- CAMPOS GONZÁLEZ, “Sobre la necesidad de ordenar y proteger el litoral de Galicia: reflexiones al hilo de la nueva Ley de medidas urgentes”, *Revista Urbanismo y Edificación*, núm. 17, Aranzadi, Navarra, 2008 (pàg. 71-84).

integrat,⁴⁵³ regulat la Llei 10/1995, de 23 de novembre, d'ordenació del territori de Galícia,⁴⁵⁴ a fi d'establir els criteris, els principis i les normes generals per a l'ordenació urbanística de la zona litoral basada en criteris de perdurabilitat i sostenibilitat, així com aprovar la normativa necessària per garantir la conservació, protecció i valoració de les zones costaneres.

Així mateix, l'article disposa, per garantir-ne l'efectivitat, que les determinacions del Pla d'ordenació del litoral són directament aplicables i prevalen de manera immediata sobre les del planejament urbanístic, que haurà de ser objecte d'adaptació. Amb el mateix objectiu, durant la tramitació del Pla es va suspendre la tramitació i aprovació de tot aquell planejament que tingués com a objectiu la transformació urbanística de terrenys situats a una distància inferior a 500 metres de mar.

El Pla d'ordenació del litoral⁴⁵⁵ va ser aprovat finalment el febrer de l'any 2011.⁴⁵⁶ Entre les seves funcions hi figuren, entre d'altres: la protecció i conservació dels recursos naturals de la costa; la conservació del patrimoni natural i cultural de la costa mitjançant l'establiment de criteris per a la seva protecció; l'establiment dels criteris, principis i normes generals per a la planificació espacial dels municipis costaners; la regulació dels usos i activitats que s'estableixen a la costa.

Pel que fa al seu àmbit d'aplicació, comprèn els municipis que es descriuen en l'annex de la Llei 6/2007, però no el conjunt, sinó només l'espai delimitat pel mateix Pla. Com apunten JAVIER GARCÍA SANABRI i JAVIER GARCÍA ONETTI,⁴⁵⁷ en aquest sentit el Pla afronta el gran repte de definir el litoral gallec amb una sèrie de criteris a través dels quals es pot delimitar

⁴⁵³ Es corregeix així una incoherència de redacció, ja que els plans sectorials de la Llei 10/1995 fan referència a "la implantació territorial de les infraestructures, dotacions i instal·lacions d'interès públic o utilitat social quan la seva incidència transcendeixi del terme municipal en què s'ubiquen", cosa que té poc a veure amb l'ordenació del litoral que és l'objecte del Pla.

⁴⁵⁴ *DO de Galicia* de 5 desembre de 1995, núm. 233.

⁴⁵⁵ Se'n pot consultar la documentació a l'enllaç següent: <http://www.xunta.es/litoral/> (darrera consulta: 6 de juny de 2012).

⁴⁵⁶ L'aprovació definitiva va ser a través del Decret 20/2011, de 10 de febrer, pel qual s'aprova definitivament el Pla d'ordenació del litoral de Galícia, publicat al *Diario Oficial de Galicia* de 23 de febrer de 2011, núm. 37.

⁴⁵⁷ GARCÍA SANABRI, Javier; GARCÍA ONETTI, Javier, "La gestión del litoral en Galicia", dins BARRAGÁN MUÑOZ, Juan M. (dir.), *Las comunidades autónomas y la gestión integrada de las áreas litorales de España*, op. cit. (pàg. 107-131).

un espai que compregui els diferents processos i dinàmiques característics de les àrees litorals i que en molts casos van molt més enllà de la franja de 500 metres. En qualsevol cas, però, el Pla no s'aplica en els àmbits classificats com a sòl urbà consolidat o sòl de nucli rural pel planejament en vigor —o que s'estigui tramitant.

Ara bé, estem parlant d'un pla sense capacitat per classificar sòl, d'acord amb l'article 5 del Pla, i en tot cas serà posteriorment el planejament municipal que en la seva adaptació classificarà el sòl en coherència amb el Pla. Tot i això, el Pla ha sigut criticat per Ignacio SANZ i Enrique SÁNCHEZ⁴⁵⁸, entre d'altres, per l'excessiva concreció de les seves disposicions que poden afectar a l'autonomia municipal o la discrecionalitat que atorga a l'administració autonòmica a l'hora de definir els usos compatibles en el seu àmbit d'aplicació.

En la tramitació i aprovació del Pla s'ha tingut molt en compte la participació ciutadana i el màxim consens possible. Bona prova d'això és que, més enllà que en la tramitació es preveïés un tràmit d'informació pública i audiència als ajuntaments afectats, el Pla —tot i la seva aprovació per decret— va ser portat al Parlament, en un intent de buscar el consens de tots els grups, probablement imprescindible, per fer efectiva l'ordenació i la regulació d'un àmbit tan complex com el litoral, tal com també havia defensar JAVIER SANZ LARRUGA⁴⁵⁹.

4.2.8 Regió de Múrcia: les Directrius i el Pla territorial d'ordenació del litoral

Com posen de manifest JAVIER GARCÍA SANABRI i JAVIER GARCÍA, en l'obra dirigida per JUAN MANUEL BARRAGÁN,⁴⁶⁰ la línia política per la qual aposta Múrcia en relació amb el seu litoral està en consonància amb el model de creixement econòmic del llevant valencià. Així

⁴⁵⁸ SANZ JUSDADO, Ignacio i SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, "Las "medidas urgentes" de reforma de la legislación gallega (marco teórico de una política urbanística) y su interrelación con el plan de ordenación del litoral tras ellas ya aprobado inicialmente (plasmación práctica de otra)" a la *Revista Urbanismo y Edificación*, núm. 22, Aranzadi-Thomson Reuters, Navarra, 2010. (pàg. 51-77)

⁴⁵⁹ SANZ LARRUGA, Francisco Javier, *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*, Xunta de Galicia, A Coruña, 2003 (pàg. 259-267).

⁴⁶⁰ GARCÍA SANABRI, Javier; GARCÍA ONETTI, Javier, "La gestión del litoral en la Región de Murcia", dins BARRAGÁN MUÑOZ, Juan M. (dir.), *Las comunidades autónomas y la gestión integrada de las áreas litorales de España*, op. cit. (pàg. 147-166).

es desprèn del document titulat *Plan estratégico de la Región de Murcia 2007-2013*,⁴⁶¹ en què s'afirma el següent: “Ante la creciente demanda de espacios para el desarrollo turístico y turístico residencial en la costa mediterránea española, la Región de Murcia dispone de grandes áreas libres ordenadas territorialmente susceptibles de desarrollos urbanísticos de calidad, de acuerdo con las nuevas exigencias de la demanda”.

Partint, doncs, d'aquest model de creixement, que, com s'ha explicat anteriorment, ha abocat el País Valencià a importants problemes econòmics, però també mediambientals, la Regió de Múrcia configura l'ordenació del litoral amb escassa voluntat de frenar-ne el desenvolupament urbanístic.

Els instruments d'ordenació del litoral a Múrcia⁴⁶² s'articulen a través de les Directrius i el Pla territorial d'ordenació del litoral,⁴⁶³ tramitats i aprovats conjuntament⁴⁶⁴ en un sol document. Es tracta de dos instruments d'ordenació territorial, previstos a l'article 17 del Decret legislatiu 1/2005, de 10 de juny, mitjançant el qual s'aprova el Text refós de la Llei del sòl de la Regió de Múrcia.⁴⁶⁵

Més enllà d'aquests instruments, s'ha de destacar que l'esmentat decret legislatiu preveu altres mecanismes de protecció del litoral, com és el cas dels plans d'ordenació del litoral regulats en els articles 37 i següents de la norma. Aquests plans, configurats també com a instruments d'ordenació territorials, tenen com a finalitat ordenar les platges i també les façanes marítimes per homogeneïtzar-les. Per aquest motiu, la mateixa norma preveu la

⁴⁶¹ Consultable a la web següent:

[http://www.horizonte2010.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=2799&IDTIPO=100&RASTRO=c\\$m](http://www.horizonte2010.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=2799&IDTIPO=100&RASTRO=c$m)
(darrera consulta: 6 de juny de 2012).

⁴⁶² Sobre l'ordenació del litoral murcià es pot veure l'article de Antonio GUTIÉRREZ LLAMAS i María GIMÉNEZ CASALDUERO “La ordenación, planificación y gestión del litoral en la Región de Murcia” en l'obra dirigida per Francisco Javier SANZ LARRUGA, *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 2009 (pàg. 299- 312).

⁴⁶³ El text del Pla es pot trobar al web de la Conselleria d'Indústria i Medi Ambient del Govern de la Regió de Múrcia: [http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=1694&RASTRO=c440\\$m1520&IDTIPO=100](http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=1694&RASTRO=c440$m1520&IDTIPO=100)
(darrera consulta: 6 de juny de 2012).

⁴⁶⁴ Els dos van ser aprovats a través del Decret 57/2004, de 18 de juny, pel qual s'aproven les Directrius i el Pla d'ordenació territorial del litoral de la Regió de Múrcia.

⁴⁶⁵ *BO de la Región de Murcia* de 9 desembre de 2005, núm. 282.

subdivisió d'aquests plans en plans d'ordenació de platges i plans d'ordenació de les façanes marítimes. Però el Decret legislatiu 1/2005 va més enllà de la mera regulació dels plans de protecció del litoral i també dedica un títol sencer, el setè, a l'ordenació del litoral. En aquest article, per exemple, es desenvolupa un règim propi d'autoritzacions per a l'ús del litoral, així com sancions en cas de vulneració de les seves disposicions. En canvi, a diferència del que succeeix en altres comunitats autònomes on es regula l'ús del litoral en les seves respectives normes urbanístiques, no es modifica en absolut el règim de protecció de la LC.

Pel que fa a les Directrius i el Pla territorial d'ordenació del litoral, s'articulen a través d'un únic text normatiu que, per una banda, conté les Directrius d'ordenació del litoral, que, d'acord amb l'article 20 del Decret legislatiu 1/2005, "són instruments directors que tenen com a finalitat la regulació d'activitats i la coordinació de polítiques urbanístiques i sectorials amb incidència territorial regional, que poden comprendre un àmbit territorial determinat o sector o sectors específics", i, per una altra banda, conté el Pla territorial d'ordenació del litoral, que, d'acord amb l'article 24, és un "instrument director i operatiu per a la regulació de la política territorial en un àmbit espacial determinat o sector d'activitat específica, en desplegament de les Directrius d'ordenació territorial o de manera autònoma".

La tècnica planificadora del govern regional murcià resulta singular, ja que s'opta per aprovar en un sol text —i per tant discutint-ho d'un sol cop— quines han de ser les directrius que han de marcar l'ordenació del litoral, alhora que es despleguen les directrius en forma de pla concret.

En tot cas, en el contingut concret de la norma s'observa que es diferencien dos àmbits d'aplicació. El primer, en relació amb el Pla d'ordenació territorial del litoral, que només afecta el conjunt de termes municipals de la costa de la Regió de Múrcia, a diferència de l'àmbit d'aplicació de les directrius, que és el conjunt del territori murcià. Si es continua amb la lectura de la norma, s'aprecia que moltes de les disposicions tenen més a veure amb el conjunt del territori murcià que amb la franja litoral. Bon exemple d'aquesta afirmació és el títol II de la norma, que fa referència a les "actuaciones estructurantes", és a dir, a les infraestructures necessàries per estructurar la Regió.

Pel que fa als instruments de protecció, la norma configura —en els articles 5 i següents— els anomenats *sòls protegits*⁴⁶⁶ pel Pla d'ordenació territorial, que són aquells que “han de preservar-se del procés urbanitzador, d'acord amb els seus valors ambientals o paisatgístics, pel fet d'estar protegits per la legislació sectorial o pels seus valors productius, a més d'aquells que tenen unes característiques geotècniques, morfològiques o hidrològiques que impliquen l'establiment de limitacions a la seva transformació urbanística, a fi d'evitar riscos per a les persones i els béns”.

Dins d'aquesta categoria de sòl protegit, el Pla defineix diferents subcategories, algunes de les quals estan molt poc relacionades amb l'ordenació del litoral —com per exemple l'espai afectat per la defensa nacional o el sòl afectat per riscos de la mineria—. De manera peculiar, l'executiu murcià utilitza una norma que porta per títol “Ordenació del litoral” per ordenar el conjunt de la seva regió. S'ha de destacar, segons consta en la memòria del Pla, que a través de les diferents categories de protecció només el 20 % del sòl de la Regió queda al marge del procés de transformació urbanística —un percentatge modest i que coincideix amb les zones LIC i ZEPA, ja protegides per la normativa europea.

El que sí que sembla clar és que la norma esmentada, com a instrument d'ordenació territorial, no classifica sòl, sinó que es limita a zonificar diferents graus de protecció dins del sòl no urbanitzable. Finalment, respecte a l'articulació del Pla amb el planejament municipal, es preveu que aquest darrer s'hi hagi d'adaptar. Així mateix, pel que fa a la tramitació del mateix pla, es preveu un tràmit d'informació pública i donar audiència als ajuntaments afectats.

Partint probablement d'una interpretació descontextualitzada de l'actual moment econòmic, i sobretot idealitzant un model de creixement que s'ha demostrat equivocat⁴⁶⁷ —el del País Valencià—, la Regió de Múrcia continua més preocupada pel creixement immobiliari que per la protecció de la seva franja litoral. Tot i això, hi ha elements del litoral murcià que conviden a l'optimisme, com el fet de ser la franja de litoral mediterrani peninsular menys desenvolupada, però que requereixen un replantejament profund abans no sigui massa tard.

⁴⁶⁶ Els usos dels quals es defineixen en l'annex 5 del Pla.

⁴⁶⁷ GIELEN, E.; PALENCIA JIMÉNEZ, J. S., “Efectos de la crisis inmobiliaria: una nueva oportunidad para el litoral valenciano”, op. cit.

4.2.9 País Valencià: l'Estratègia territorial valenciana i el Pla d'acció territorial del litoral de la Comunitat Valenciana

El País Valencià és, juntament amb Catalunya, Andalusia i les Illes Balears, la quarta comunitat autònoma amb un nou estatut d'autonomia⁴⁶⁸ que redefineix el títol competencial en matèria d'ordenació del litoral, però, a diferència de les anteriors, no assumeix competències en matèria de títols d'ocupació del domini públic, sinó que es limita a exercir aquelles que li siguin atribuïdes per la legislació de l'Estat,⁴⁶⁹ és a dir, la LC.

Pel que fa a l'ordenació del seu litoral⁴⁷⁰, no disposa d'un pla d'ordenació aprovat a dia d'avui, però sí, en canvi, d'un conjunt de directrius fixades en l'Estratègia territorial valenciana aprovades l'any 2011.⁴⁷¹ Aquestes directrius, d'acord amb l'article 37 de la Llei 4/2004,⁴⁷² de 30 de juny, de la Generalitat, d'ordenació del territori i protecció del paisatge, estableixen els objectius, criteris i directrius per a l'ordenació territorial de la Comunitat. Ara bé, el seu contingut no és vinculant, sinó merament potestatiu, per la qual cosa el mateix article 37.3 disposa que l'Estratègia “podrà concretar-se” en la resta d'instruments d'ordenació territorial.

Tot i que aquest instrument, pel que fa a la franja litoral, s'havia de desplegar a través del Pla d'acció territorial del litoral de la Comunitat Valenciana, també previst anteriorment en l'article 15.1 de la Llei 4/2004, el cert és que aquest pla no ha passat del tràmit d'informació pública de l'any 2006.⁴⁷³

⁴⁶⁸ Aprovat a través de la Llei orgànica 1/2006, de 10 d'abril, de reforma de la Llei orgànica 5/1982, d'1 de juliol, d'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana.

⁴⁶⁹ Article 51.19 del nou Estatut d'autonomia valencià.

⁴⁷⁰ Sobre l'ordenació del litoral valencià es pot llegir l'article de Fernando de Rojas MARTÍNEZ-PARETS “La ordenación y planificación del litoral valenciano” en l'obra dirigida per Francisco Javier SANZ LARRUGA, *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 2009 (pàg. 351-372).

⁴⁷¹ *Decret 1/2011*, de 13 de gener, del Consell, pel qual s'aprova l'Estratègia territorial de la Comunitat Valenciana, publicat al *DO de la Generalitat Valenciana* de 19 de gener de 2011, núm. 6441.

⁴⁷² *DO de la Generalitat Valenciana* de 2 juliol de 2004, núm. 4788.

⁴⁷³ Resolució de 17 de febrer de 2006 del conseller de Territori i Habitatge, per la qual se sotmet a informació pública el Pla d'acció territorial del litoral de la Comunitat Valenciana, publicat al *DO de la Comunitat Valenciana* de 20 de febrer de 2006, núm. 5202.

Entre les directrius de la vigent Estratègia territorial en relació amb el litoral figuren, entre d'altres: integrar els espais naturals protegits del litoral; garantir la preservació d'aquesta infraestructura verda al litoral i el manteniment dels seus processos; considerar com a estratègics els sòls no urbanitzables de la franja litoral; protegir i afavorir un ús sostenible de les platges; mantenir la identitat del paisatge; afavorir els consums moderats de sòl a la franja litoral i establir el marc adequat per a la seva regeneració.

Més enllà d'aquestes directrius, l'Estratègia territorial regula l'anomenada *infraestructura verda*, una franja d'un quilòmetre de profunditat des del límit del mar on s'inclouen tots els espais de valor ambiental, cultural i paisatgístic. Aquesta franja haurà de mantenir la màxima superfície possible d'espais oberts a través del planejament municipal.

Des de la perspectiva urbanística, l'Estratègia preveu que els terrenys classificats com a sòl no urbanitzable inclosos en la franja litoral de 500 metres des de la línia interior de la ribera del mar tenen la consideració d'estratègics, de manera que, en general, no podran ser classificats urbanísticament com a sòl urbanitzable o urbà. Ara bé, es preveuen un bon nombre d'excepcions, entre les quals: les actuacions estratègiques d'iniciativa pública relacionades amb la proximitat al litoral; les actuacions d'iniciativa privada que contribueixin a reforçar els objectius de l'estratègia territorial i que per les seves característiques requereixin la proximitat del litoral; els projectes territorials estratègics; els equipaments que per les seves característiques requereixin la proximitat del litoral; els establiments hotelers d'almenys 4 estrelles que per les seves característiques requereixin la proximitat del litoral; les actuacions molt concretes i limitades de densificació i tancaments urbans, així com els creixements urbans d'ampliació dels teixits existents cap a l'interior que no interrompin els passadissos del front litoral lliures d'edificació.

L'Estratègia preveu altres directrius urbanístiques, com unes pautes per a la urbanització del litoral que, d'una banda, busquen recuperar la coherència del front litoral en aquells àmbits on s'hagi perdut o degradat, i de l'altra, fixen alguns criteris⁴⁷⁴ per a la urbanització de la

⁴⁷⁴ En els desenvolupaments urbanístics al litoral, almenys en la franja de 1.000 metres des del límit interior de la ribera de la mar, s'han d'observar els criteris següents: evitar la consolidació de nous continus edificats i esponjar els ja existents; prioritzar les extensions contigües als nuclis existents i a les alternatives que disposin els blocs edificats de manera perpendicular a la delimitació de la ribera del mar; evitar les pantalles arquitectòniques en el litoral facilitant la permeabilitat de l'edificació enfront de les brises marines i el transport de sediments, garantint el suficient espai aeri lliure entre edificacions; reduir la volumetria i el nombre de plantes de forma esglaonada cap al mar; tractament de façana de totes les mitgeres que queden per sobre d'altres edificacions o confrontin amb espais lliures o sòl no urbanitzable; optar, en l'ordenació de zones d'aparcament,

franja de 1000 metres des del límit del mar que mantenen connexió amb la LC, com evitar les pantalles arquitectòniques, a diferència del que succeïa amb el Pla d'acció territorial del litoral —en tràmit d'informació pública el 2006—, que defensava un model de creixement intensiu.

Pel que fa a la seva tramitació, compta amb un tràmit d'informació pública i amb els informes dels municipis afectats.

Ara bé, el principal handicap d'aquesta figura és justament la manca de vinculació de moltes de les seves disposicions amb el planejament municipal. Així, com s'afirma en l'article 1.2 del Decret d'aprovació de l'Estratègia, apartar-se del seu contingut en la planificació urbanística i territorial només requerirà una adequada justificació basada en els esmentats objectius i principis directors.

Paradoxalment, tot i que el litoral valencià és el més castigat per l'especulació urbanística i per un model urbanístic basat exclusivament en el consum de sòl, que l'ha portat a una situació d'extrema fragilitat, els seus documents d'ordenació —com s'ha observat— no passen de ser merament estratègics, amb poca —o gens— vinculació amb el planejament urbanístic. El problema és que, a diferència d'altres franges costaneres poc protegides, el litoral valencià es troba al límit de la seva capacitat edificatòria —amb un 61 % de la seva costa configurada com a sòl urbà o urbanitzable—. Tot i això, com apunten E. GIELEN E. i J. S. PALENCIA JIMÉNEZ,⁴⁷⁵ potser la crisi —com a conseqüència d'aquest model— pot ser justament una oportunitat per repensar el desenvolupament del litoral valencià.

per solucions que fomentin la reducció dels nivells de percepció dels vehicles al litoral; integrar ambientalment i paisatgísticament els passejos marítics reduint al màxim els trams durs; evitar l'excessiva artificialització en el tractament dels espais lliures al litoral; promoure l'adequació de miradors per a l'observació i gaudi de les millors panoràmiques del paisatge litoral de la Comunitat Valenciana; procurar la integració i coordinació de les actuacions al litoral entre els municipis costaners, quant a dissenys, tipologies edificatòries, solucions constructives, continuïtat de passejos marítics i fronts de façanes.

⁴⁷⁵ GIELEN, E.; PALENCIA JIMÉNEZ, J. S., "Efectos de la crisis inmobiliaria: una nueva oportunidad para el litoral valenciano", op. cit.

4.3 Característiques i problemàtiques comunes dels models d'ordenació del litoral autonòmic a través d'instruments d'ordenació territorial

4.3.1 Elements en comú en els diferents plans d'ordenació del litoral

Un cop analitzats els nou models diferents d'ordenació del litoral,⁴⁷⁶ i esperant analitzar en les pàgines següents el model català, a continuació es concreten quins són els elements comuns de tots els models i els possibles problemes o mancances que poden presentar de manera singular o conjunta.

Per aquest motiu, d'entrada s'ha trobat important destacar que els nou models, configurats bàsicament a través d'instruments d'ordenació territorial, es poden agrupar en tres grans grups: el primer, integrat per les quatre comunitats de la costa cantàbrica —Astúries, Cantàbria, Euskadi i Galícia—; el segon, format per Andalusia i les dues comunitats illenques —les Illes Balears i les Canàries—, i finalment, el tercer grup, compost per Múrcia i València.

El primer dels grups, el de la costa cantàbrica, és l'únic que té aprovats plans territorials d'ordenació global del litoral de les seves respectives comunitats autònomes i al mateix temps estableix més o menys instruments efectius de protecció d'aquest espai —que, amb l'excepció d'Euskadi, són d'aplicació directa al planejament urbanístic—. En aquest sentit, s'ha de destacar que els plans d'ordenació del litoral d'Astúries o Cantàbria configuren normes que impedeixen la urbanització de la servitud d'influència de la LC, no només pel que fa al sòl no urbanitzable, com en el cas d'Euskadi, sinó també més enllà, i deixen només fora de la prohibició d'urbanitzar el sòl urbà o els nuclis rurals, en el cas Asturià, i el sòl urbà i urbanitzable amb pla parcial aprovat, en el cas de Cantàbria. En aquest mateix grup també s'ha de posar en relleu el fet que Astúries o Galícia hagin incorporat a les seves respectives lleis urbanístiques articles que fan referència expressa al litoral, amb limitacions significatives a la urbanització d'espais compresos més enllà de la servitud de protecció. Destaca, finalment, el fet que tant Cantàbria com Galícia hagin portat l'aprovació dels seus

⁴⁷⁶ S'ha de dir que alguns d'aquests plans d'ordenació del litoral, pel fet de no haver estat elaborats per juristes, estan absolutament mancats de rigor jurídic i de tècnica legislativa a l'hora de ser estructurats, cosa que en dificulta enormement la lectura i el posterior estudi.

plans d'ordenació del litoral al Parlament —tot i que només en el cas càntabre la norma té força de llei— i que Astúries també hagi buscat el màxim consens possible en la seva aprovació. Sens dubte per a l'èxit en l'ordenació d'un espai tan sensible com el litoral cal la recerca del màxim consens possible en l'aprovació dels diferents instruments.

El segon grup, format per Andalusia i les comunitats il·lenques, es caracteritza pel fet de definir models d'ordenació del litoral a través d'instruments que només regulen determinats trams de costa de manera parcial. Aquesta modalitat de regulació podria obeir, entre altres coses, al fet que aquestes tres comunitats són segurament les que més quilòmetres de costa concentren del conjunt de l'Estat i, per tant, intentar regular de manera conjunta tot el seu litoral en una sola norma podria resultar tècnicament més difícil. Les tres comunitats autònomes, però, preveuen, més enllà dels plans parcials per trams de costa, l'articulació de directrius o programes que serveixen per coordinar les polítiques i els criteris d'ordenació del conjunt del seu litoral. En el cas balear, les directrius, que tenen força de llei i naturalesa de pla territorial, preveuen així mateix la desclassificació de sòl directament en les franges més pròximes al mar. Les velocitats de les diferents comunitats en l'ordenació del litoral presenten, però, diferències substancials: així, mentre que Andalusia i les Illes Balears tenen el conjunt del litoral ordenat a través de plans parcials, Canàries no n'ha aprovat encara cap; i pel que fa als instruments de coordinació, només les Illes en tenen d'aprovats. Finalment, el grau de vinculació del planejament urbanístic a les normes d'ordenació del litoral d'aquestes comunitats també presenta diferències: a Andalusia el planejament parcial vincula, però no en canvi a les Illes —tot i que sí les Directrius— o les Canàries. Totes aquestes divergències plantegen problemes de més o menys intensitat en la protecció efectiva de les seves costes.

El darrer dels grups, i segurament el més singular de tots, és el model que la Regió de Múrcia i el País Valencià han configurat per a la protecció del seu litoral. Aquest model, basat també, com en el primer dels grups, en una norma de protecció global del litoral, no se centra a incorporar mesures de protecció de l'espai costaner —enteses com a limitació al desenvolupament urbanístic—, sinó més aviat al contrari, ja que impulsa un model de desenvolupament urbanístic —més o menys explícit—. Les dues comunitats autònomes tenen aprovats plans estratègics, que preveuen que es concretin en plans d'ordenació del litoral. En el cas de Múrcia, el pla estratègic —de l'any 2010— busca el desenvolupament de nous espais de turisme residencial, i d'acord amb aquesta premissa, en el seu pla d'ordenació del litoral apareixen aspectes com per exemple les relacions amb les infraestructures del territori i

la seva articulació, el model turístic i econòmic de la comunitat, o fins i tot la necessitat de crear equipaments nous, com camps de golf. En el cas del País Valencià, la seva estratègia territorial —definida l'any 2011— és molt més conscient de la problemàtica de la seva comunitat autònoma —la que més litoral ha destruït en les darreres dècades— i planteja mesures de contenció. El problema és que aquesta comunitat té encallat el seu pla d'ordenació del litoral des de l'any 2006. Paradoxalment, doncs, les comunitats autònomes on la manca de límits ha fet més mal⁴⁷⁷ són les que continuen instal·lades —per acció o omissió— en models de creixement obsolets⁴⁷⁸ que posen en risc un dels seus sectors econòmics clau: el turisme.

4.3.2 Les limitacions dels instruments d'ordenació del litoral: pràctica incapacitat per a classificació de sòl i difícil vinculació amb el planejament municipal

Havent estudiat la situació del conjunt de plans, s'observa que tots s'articulen a través d'instruments d'ordenació territorial. Aquests instruments, a diferència del planejament municipal, tenen la virtut de poder regular grans franges de territori, però tenen dues limitacions bàsiques: la impossibilitat de classificar sòl i la difícil vinculació d'aquestes mesures amb el planejament municipal. Com a conseqüència d'això, el risc que no s'arribin a aplicar de manera correcta i efectiva és elevat.

La impossibilitat de classificar sòl és deguda al fet que aquesta matèria queda reservada al planejament urbanístic i que, en conseqüència, aquests plans no poden, en principi, diferenciar quin és el sòl urbanitzable i quin el no urbanitzable. Part de la doctrina, però, sí que admet aquesta classificació del sòl per part de plans territorials, com afirma GONZÁLEZ VARAS,⁴⁷⁹ tot i que condicionada sempre al fet que estiguin habilitats per fer-ho per llei

⁴⁷⁷ L'any 2006 les conclusions de l'informe *Destrucción a toda costa*, de GREENPEACE, sobre l'estat del litoral a l'Estat espanyol denunciaven que la Comunitat Valenciana i Andalusia, seguides de la Regió de Múrcia, són les comunitats autònomes que menys protegeixen el seu litoral, especialment en els apartats referits a la construcció de nous habitatges, camps de golf i ports esportius. En aquest context, l'informe evidenciava que la Comunitat Valenciana estava sent estudiada per la UE pel que fa al seu model urbanístic, i que, en el cas d'Andalusia i Múrcia, s'havia desarticulat, en el marc de la coneguda "operació Malaia", una trama urbanística de corrupció que no només afectava Marbella, sinó que s'estenia per tot el seu litoral. En canvi, segons el mateix estudi de GREENPEACE, Astúries, Euskadi o Catalunya són les comunitats autònomes que tenen mesures més positives per protegir el seu litoral.

⁴⁷⁸ Com denuncia Ramón MARTÍN MATEO en la seva obra *La gallina de los huevos de cemento*, op. cit.

⁴⁷⁹ GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, *Urbanismo y ordenación del territorio*, op. cit. (pàg. 41-60).

—com en el cas de les Directrius d'ordenació territorial de les Illes Balears—. De totes maneres, en el cas que ens ocupa, cap dels instruments estudiats —amb l'excepció de les Directrius de les Illes— no gaudeix d'aquesta habilitació i, en conseqüència, cap no classifica sòl, si bé també és cert que algun, com per exemple el POL cantàbric, defineix diferents zones de l'àmbit litoral per a l'aplicació posterior de criteris d'ordenació. Aquests criteris afecten fins i tot sòl urbanitzable sense pla parcial aprovat. Aquesta zonificació, però, no comporta en cap cas el canvi de classificació d'aquest sòl d'urbanitzable a no urbanitzable, tot i que sí que n'arriba a condicionar els usos i, per tant, a efectes pràctics, sembla pràcticament el mateix un cop adaptats els planejaments municipals a les disposicions del pla territorial. Una altra solució plantejada davant la impossibilitat de classificar sòl dels plans territorials d'ordenació del litoral és la que resol la Llei asturiana d'urbanisme i ordenació del territori. Aquesta llei defineix com a sòl no urbanitzable de costes, com a mínim, tota la servitud d'influència de la LC. Posteriorment, el seu pla d'ordenació, el POLA, defineix també els criteris que regeixen aquest sòl no urbanitzable i la possibilitat d'ampliar la franja de sòl no urbanitzable de costes.

La primera de les dificultats queda mitjanament resolta a través d'aquestes tècniques que empra el legislador autonòmic, però queda per resoldre el segon dels problemes: la vinculació del planejament territorial al municipal.

Aquest encaix entre planejament territorial i municipal és la clau de volta de tot el sistema. Si no s'articula correctament pot succeir, com afirma GREENPEACE en els seus informes sobre l'estat del litoral, que, tot i que s'elaborin multitud de lleis, plans i directrius d'ordenació del litoral, aquestes normes, pel fet d'estar mancades de desplegaments normatius que permetin aplicar-les, es converteixin en lletra morta.

Aquest segon problema es resol de diverses formes en els diferents plans estudiats, malgrat que en tots els casos les seves disposicions són vinculants per al planejament municipal. Així, per exemple, el grau de vinculació o la seva immediatesa varia en funció del pla. En un extrem hi hauria els casos asturià, cantàbric, gallec o andalús, les disposicions dels quals són directament aplicables i prevalen de manera immediata sobre el planejament urbanístic, que s'hi haurà d'adaptar. En l'altre extrem hi hauria la resta de comunitats autònomes, en què s'opta per establir diferents graus de vinculació i/o terminis d'adaptació. En aquest sentit, però, s'ha de posar de manifest que es pot arribar a la inaplicació de la norma si no s'articulen

mecanismes reals per garantir-ne l'adaptació. En tot cas, el que s'ha de concretar en el pla és la força d'aquesta vinculació, ja que en alguns casos els termes utilitzats pels plans són merament orientatius per al planejador municipal i en d'altres, en canvi, les seves disposicions són absolutament imperatives.

El problema de la vinculació acaba exigint en tots els casos, ja sigui *a priori* o *a posteriori*, l'adaptació del planejament municipal i, per tant, la participació forçosa dels ajuntaments, que es veuen obligats a modificar els seus plans urbanístics. El problema apareix perquè, en la majoria dels models d'ordenació del litoral analitzats, l'ordenació d'aquest territori acaba suposant, com afirma GONZÁLEZ VARAS,⁴⁸⁰ una ordenació pròpiament urbanística, cosa que d'entrada podria suposar la vulneració de les competències municipals i de la seva autonomia.

En aquests casos, segons GONZÁLEZ VARAS, l'equilibri entre els interessos autonòmics i els municipals s'aconsegueix mitjançant la participació adequada dels ajuntaments en l'elaboració del planejament territorial, és a dir, obrint els camins de participació de les entitats locals en els procediments d'elaboració d'aquests instruments.

Com s'ha vist, totes les normes estudiades articulen, després de l'aprovació inicial, un tràmit d'informació pública acompanyat de l'audiència a les administracions afectades. En el cas del litoral, aquest tràmit no es limita a l'Administració local, sinó que també afecta l'Administració estatal. En aquest punt, el professor GONZÁLEZ VARAS fa palès que l'obertura d'aquest tràmit d'audiència en favor de les administracions locals, en l'elaboració d'aquests instruments d'ordenació territorial i la consideració dels interessos locals afectats, és una condició que exigeix la jurisprudència constitucional⁴⁸¹ respecte al principi d'autonomia local. Naturalment, però, no n'hi ha prou que hi hagi el tràmit d'audiència, sinó que cal fer constar a l'expedient que les al·legacions dels ajuntaments han estat considerades, i, en tot cas, la decisió presa ha de ser motivada.

Un cas singular, respecte a la coordinació necessària amb les administracions locals a l'hora d'aprovar un pla d'ordenació territorial, és el cas de Cantàbria, que aprova el seu POL inicialment com a pla ordinari i posteriorment com a llei. Aquesta tramitació dual, com a pla

⁴⁸⁰ GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, *Urbanismo y ordenación del territorio*, op. cit. (pàg. 41-60).

⁴⁸¹ Entre altres, la STC 40/1998, de 19 de febrer (RTC 1998\40).

ordinari i posteriorment com a llei, comporta que els particulars i els ajuntaments afectats puguin presentar al·legacions al POL durant la fase ordinària de la seva tramitació, però, en canvi, impedeix que els particulars i els ajuntaments afectats gaudeixin de tutela judicial efectiva a l'hora de recórrer contra l'aprovació definitiva del pla en forma de llei. Un cop aprovat el pla en forma de llei, l'exercici d'accions en contra del pla per part dels particulars és pràcticament nul i per part dels ajuntaments queda limitat a la presentació d'un conflicte en defensa de l'autonomia local davant del TC.

Com a conclusió es pot afirmar que els instruments d'ordenació territorial emprats per ordenar el litoral de les comunitats autònomes, tot i presentar aspectes positius, plantegen límits de complexa solució. Aquestes mancances, com s'ha exposat anteriorment, se singularitzen en el fet que aquests instruments no poden classificar sòl i que requereixen, en molts casos, instruments municipals per poder-los aplicar, cosa que comporta, a més de mantenir l'equilibri necessari amb el principi d'autonomia municipal, problemes pràctics d'aplicació.

CAPÍTOL III.

L'ORDENACIÓ DEL LITORAL CATALÀ MITJANÇANT ELS PLANS DIRECTORS URBANÍSTICS DEL SISTEMA COSTANER

1. LA NECESSITAT DE PROTEGIR EL LITORAL A TRAVÉS D'INSTRUMENTS URBANÍSTICS: LA FIGURA DELS PLANS DIRECTORS URBANÍSTICS

En l'estudi dels diferents models d'ordenació del litoral a l'Estat espanyol s'han detectat alguns dels problemes comuns d'aquests plans articulats a través d'instruments de planejament territorials. Més concretament, els problemes se singularitzen en el fet que majoritàriament aquests instruments no poden classificar sòl i que requereixen, en molts dels casos, altres instruments de planejament urbanístic per poder-los aplicar. Tot plegat comporta que, a més de l'equilibri necessari amb el principi d'autonomia municipal, hi hagi problemes pràctics d'aplicació.

Un cop, doncs, estudiats aquests models, convé enfrontar-se ara al problema de l'ordenació del litoral a Catalunya i a l'estudi d'una figura, la dels plans directores urbanístics del sistema costaner⁴⁸², que, a diferència de les estudiades fins ara, és de naturalesa urbanística⁴⁸³.

Abans, però, d'entrar en matèria és important estudiar els motius o problemes que han portat l'executiu català a optar per aquest model, el del planejament urbanístic com a instrument d'ordenació del litoral, i no per altres.

Un d'aquests motius, com reconeixia ORIOL NEL·LO,⁴⁸⁴ secretari per a la Planificació Territorial de la Generalitat de Catalunya, és que l'ordenació de qualsevol part del territori a través d'instruments de planejament territorial exigeix, normalment, que passin uns quants anys fins que se'n puguin veure els resultats, un temps que, tal com demostra l'imparable

⁴⁸² Els plans directores urbanístics del sistema costaner van ser objecte de la meua tesina titulada *El planejament urbanístic com a instrument d'ordenació i protecció del litoral català: especial referència als plans directores urbanístics del sistema costaner*, i que va donar origen, l'any 2007, a la monografia titulada *L'ordenació del litoral català: els plans directores urbanístics del sistema costaner*, op. cit. Tot el seu contingut es pot consultar al Registre de planejament urbanístic de Catalunya (<http://ptop.gencat.cat/rpucportal/inici/ca/index.html>, darrera consulta 16 de juliol de 2012); així com en l'obra editada pel Departament de Política Territorial i Obres Públiques i titulada *Pla director urbanístic del sistema costaner*, Barcelona, 2006.

⁴⁸³ Sobre les relacions entre urbanisme i ordenació del litoral a Catalunya es pot veure l'article de NOGUERA DE LA MUELA, Belén, a "Urbanismo y ordenación del litoral", en l'obra de diversos autors dirigida per TRAYTER JIMÉNEZ, Joan M., *Comentarios a la Ley de Urbanismo de Cataluña*, 3era edició, Thomson-Aranzadi, 3era edició, Navarra, 2008 (pàg. 623-670).

⁴⁸⁴ NEL·LO, Oriol, *La nova política territorial de Catalunya*. Aquest text es pot consultar al web del Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya.

procés d'urbanització impulsat en les darreres dècades pel fenomen del turisme i les segones residències, no es pot esperar.

Les dades, igual que succeeix a escala estatal, són clares. Dues terceres parts dels set milions d'habitants que té Catalunya viuen en una franja de 20 km al llarg de la costa i els setanta-cinc municipis del litoral català alberguen avui, en a penes un 6,9 % de la superfície del país, un 45 % de la població, fet que suposa que gairebé la meitat dels 670 km de la costa catalana estiguin urbanitzats.⁴⁸⁵

Aquest procés, però, lluny d'apaivagar-se, sembla que en els darrers anys s'ha accelerat, fruit del context socioeconòmic, en què la construcció té un paper clau. En aquest sentit, és significatiu el fet que actualment, en la línia de costa, el 46,5 % del sòl ja estigui classificat com a urbà, en contraposició al 39,6 % que gaudeix d'alguna forma de protecció. Aquestes dades reflecteixen que fins al 13,9 % del sòl restant encara es pot desenvolupar, cosa que suposaria un creixement del sòl urbanitzat a primera línia de costa de fins a més del 60 %.

En aquest context, els experts⁴⁸⁶ ja fa temps que afirmen que aquest procés no és sostenible i que és necessari frenar-lo. Així s'expressa, per exemple, en les conclusions del Debat Costa Brava: Un Futur Sostenible, en les quals s'afirma que “el ritme al qual ha crescut l'ocupació de sòl vulnera no solament el sentit comú, sinó també algunes de les regles més elementals de la teoria econòmica dels recursos no renovables, tot i les seves limitacions per integrar la perspectiva ecològica. Salvant les distàncies, aquest territori escàs i aquest paisatge fràgil són el nostre petroli”. Per tant, “dosificar-ne el consum, a través de l'urbanisme de contenció i de restitució que es detalla en les propostes específiques, i impulsar-ne l'evolució cap a una utilització sostenible constitueixen dues normes de sensatesa i de responsabilitat fonamentals”.

⁴⁸⁵ Les dades s'han extret del document *Amb vistes al mar. Pla director urbanístic del sistema costaner. Un pla per preservar el litoral*, elaborat pel DEPARTAMENT DE POLÍTICA TERRITORIAL I OBRES PÚBLIQUES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA, Barcelona, 2005.

⁴⁸⁶ CALS, Joan, *Debat Costa Brava. Congrès: Un Futur Sostenible*, op. cit. (pàg. 374-379) i en la mateixa línia s'expressava el 2003 Oriol NEL·LO en l'article “Girona. Reptes de creixement” publicat a *Lletres de batalla. Política i territori a Catalunya*, Pagès editors, Lleida, 2003 (pàg. 105-108).

Com afirmava ORIOL NEL·LO,⁴⁸⁷ s'ha d'actuar amb “decisió i prestesa per evitar que aquests escenaris negatius puguin arribar a confirmar-se”, motiu pel qual es va optar justament pel planejament urbanístic com a instrument d'ordenació del litoral.

Un altre avantatge dels instruments de planejament urbanístic és que a través seu se salven els dos grans problemes analitzats en l'àmplia majoria de les figures d'ordenació territorial utilitzades per la resta de comunitats autònomes a l'hora d'ordenar el seu litoral. D'una banda, els plans directores permeten, com a figures de planejament urbanístic, la classificació del sòl, i s'imposen així —per una mera qüestió de jerarquia normativa— a la resta del planejament municipal⁴⁸⁸. D'altra banda, les figures de planejament urbanístic no exigeixen una adaptació posterior del planejament municipal per ser aplicades i poden entrar en vigor l'endemà mateix de la seva publicació, tot i que, com es veurà, aquesta adaptació serà exigida pels mateixos plans directores, sense menystenir la vigència immediata de les seves disposicions.

Dit això, no és menys cert que aquests problemes de les figures d'ordenació territorial s'havien superat en algunes comunitats autònomes —com per exemple Astúries o Cantàbria— amb lleis urbanístiques o d'ordenació territorial que permetien a les figures d'ordenació del seu litoral imposar limitacions a la urbanització del sòl “zonificant” —o fins i tot classificar sòl, com en el cas de les Illes Balears— i que al mateix temps eren de compliment obligat i immediat per part del planejament urbanístic municipal.

Aquesta opció, en el cas català, hauria exigint una modificació no només de la Llei de política territorial, sinó de tota l'estructura de plans territorials. Aquesta alternativa, com reconeix el mateix ORIOL NEL·LO,⁴⁸⁹ es va descartar perquè es va considerar que “es corria el risc de perdre la legislatura en una discussió d'estratègies generals”, mentre que en realitat es

⁴⁸⁷ La cita s'ha extret del document elaborat pel DEPARTAMENT DE POLÍTICA TERRITORIAL I OBRES PÚBLIQUES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA *Amb vistes al mar. Pla director urbanístic del sistema costaner. Un pla per preservar el litoral*, op. cit.

⁴⁸⁸ No només això, sinó que com posen de manifest PILAR RIERA i CARLOS HASS, la modificació del sòl protegit un cop aprovat el pla director només es pot fer a través d'una modificació del mateix pla director —“Los planes directores urbanísticos de protección del litoral de Cataluña” en l'obra dirigida per JOAN ROMERO i JOAQUÍN FARINÓS titulada *Gobernanza territorial en España*, Publicacions Universitat de València, València, 2006 (pàg. 47-60).

⁴⁸⁹ NEL·LO, Oriol, *La nova política territorial de Catalunya*, op. cit.

necessitaven “normatives i propostes concretes i immediates”, motiu pel qual es va escollir avançar directament amb els plans directors urbanístics.

Però no tot són avantatges. L'aprovació d'aquests plans, com es veurà a continuació, pot xocar amb el principi d'autonomia municipal i amb la capacitat de l'Administració local de planificar el seu territori. D'altra banda, l'adaptació d'aquests instruments al planejament municipal pot plantejar supòsits de responsabilitat patrimonial de l'Administració, que analitzarem més endavant en aquest capítol, i que ja ha estat objecte de la jurisprudència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya⁴⁹⁰.

Un cop explicats els motius pels quals el govern català ha optat per aquest model d'ordenació del litoral, toca ara descriure, ni que sigui breument, quins són els objectius d'aquests plans directors.

Els plans directors urbanístics del sistema costaner neixen amb la voluntat de frenar el procés urbanitzador de manera immediata, sense haver d'esperar els resultats d'una política de planificació territorial, que podrien tardar anys. Per aconseguir aquest objectiu, els plans parteixen de la premissa que és necessari protegir i valorar els espais costaners que estan encara lliures d'ocupació, evitant-ne la urbanització, sempre que sigui possible.

Amb aquesta voluntat s'articulen dues normes, el Pla director urbanístic del sistema costaner (PDUSC-1), les disposicions del qual afecten el sòl classificat com a no urbanitzable i l'urbanitzable no delimitat, i el Pla director urbanístic dels àmbits del sistema costaner integrats per sectors de sòl urbanitzable delimitat sense pla parcial aprovat (PDUSC-2), que afecta el sòl classificat com a urbanitzable delimitat sense pla parcial aprovat.

S'ha de dir que, segons argumenta el govern,⁴⁹¹ l'articulació d'aquestes dues normes respon al mateix procés d'elaboració del primer dels plans, procés que va fer evident la importància estratègica d'intentar preservar, per la seva proximitat a la línia de costa i pels seus valors

⁴⁹⁰ Sobre la jurisprudència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en relació als PDUSC es pot llegir la ponència de Manuel TÁBOAS BENTANACHS “Cuestiones jurídicas sobre la ordenación del litoral. La visión desde la jurisprudencia contencioso administrativa”, al *Seminari sobre qüestions jurídiques en relació a l'ordenació del litoral*, Fundació Universitat de Girona, Diputació de Girona, Fundació Caixa de Girona, i Escola d'Administració Pública de Catalunya, Girona, 2009 (no publicat).

⁴⁹¹ NEL·LO, Oriol, *La nova política territorial de Catalunya*, op. cit.

intrínsecs, diversos sectors de sòl urbanitzable delimitat que no tenien un planejament derivat definitivament aprovat.

Sigui com sigui, aquesta operació —amb dos temps— va permetre a l'executiu estudiar sobre el terreny l'abast del problema sense despertar susceptibilitats entre els propietaris o les administracions afectades. Un cop fet l'estudi i aprovat el primer PDUSC-1, es van poder suspendre llicències i es va poder començar la tramitació de la segona de les figures, sense córrer el risc de convertir el Pla en inútil perquè tots els afectats ja haguessin aprovat els corresponents plans parcials. D'altra banda, aquest sistema evitava barrejar en un sol pla una matèria tan sensible com és el sòl urbanitzable delimitat sense pla parcial aprovat amb la resta de mesures proteccionistes del Pla. Així, en cas que hi hagués possibles anul·lacions o suspensions judicials, no afectarien el conjunt de les mesures, sinó només les que disposava el PDUSC-2.

L'abast concret dels plans afecta una franja litoral que oscil·la entre els 500 metres i els 2 km de la línia costanera. Dins d'aquesta franja, el PDUSC-1 exclou del procés urbanitzador la pràctica totalitat dels sòls no urbanitzables i una bona part dels sòls urbanitzables no delimitats. Segons les dades del govern,⁴⁹² això suposa preservar de manera plena un total de 23.500 hectàrees situades a primera línia de costa, la qual cosa representa una superfície equivalent a unes dues vegades i mitja el terme municipal de la ciutat de Barcelona. En relació amb el PDUSC-2, dels 200 sectors de sòl urbanitzable delimitat sense pla parcial aprovat estudiats pel Pla, aquest en preserva quaranta-quatre, cosa que suposa una superfície de 656 hectàrees. Dins, però, d'aquests quaranta-quatre espais només vint-i-quatre —327 hectàrees— són qualificats com a sòl no urbanitzable costaner i per a la resta —323 hectàrees— s'estableixen unes directrius que assegurin que el desenvolupament urbanístic que s'hi produeixi sigui compatible amb la qualitat paisatgística i ambiental. En global la preservació de sòl del qual s'impossibilita el desenvolupament a través dels dos PDUSC arriba als 240 km².

Es tracta d'uns plans ambiciosos però que tampoc no suposen una moratòria al procés urbanitzador del litoral; al contrari, l'estricta aplicació del Pla permet desenvolupar unes 5621,18 hectàrees o, el que és el mateix, més de 140.000 habitatges nous si es respecta la

⁴⁹² DEPARTAMENT DE POLÍTICA TERRITORIAL I OBRES PÚBLIQUES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA, *Amb vistes al mar. Pla director urbanístic del sistema costaner. Un pla per preservar el litoral*, op. cit. (pàg. 19-20).

proporció proposada pel govern de vint-i-cinc habitatges per hectàrea. Malgrat tot, no es pot restar importància a aquests plans, ja que, com reconeixia l'any 2005 JOSEP RIERA,⁴⁹³ president del Col·legi d'Arquitectes de Girona, són la primera mesura seriosa en els vint-i-cinc anys d'autogovern d'aquest país per protegir el seu entorn litoral.

S'ha de dir que el Pla intenta buscar l'equilibri amb el reiterat principi del *desenvolupament urbanístic sostenible*, definit en l'article 3 de la Llei d'urbanisme catalana com “la utilització racional del territori i el medi ambient”, que comporta “conjuminar les necessitats de creixement amb la preservació dels recursos naturals i dels valors paisatgístics, arqueològics, històrics i culturals, a fi de garantir la qualitat de vida de les generacions presents i futures”. Es protegeix el litoral limitant-ne de manera evident la urbanització, però al mateix temps es deixa encara un important marge de creixement al conjunt de les poblacions afectades.

En relació amb aquest equilibri s'ha de tenir present, com apunta ORIOL NEL·LO,⁴⁹⁴ que és important deixar un espai de creixement per als municipis per poder completar trames urbanes i dotar-los d'equipaments necessaris, així com per limitar l'efecte que la supressió taxativa de sòl urbanitzable pogués tenir sobre el preu del sòl als municipis litorals.

En qualsevol dels casos, com també apunta el mateix autor, les potencialitats de desenvolupament apuntades només tindrien lloc si es desenvolupés tot el sòl previst —és a dir, les 5621,18 hectàrees de les quals els PDUSC no prohibeixen la transformació— i que en aquests moments estan condicionades per dos elements: la política dels diferents ajuntaments que, en l'adaptació del seu planejament als PDUSC, han optat per mantenir com a no urbanitzable una part d'aquestes hectàrees,⁴⁹⁵ i els plans territorials, que han imposat noves condicions al creixement i extensió dels municipis litorals. En síntesi, en aquests moments,

⁴⁹³ Aquesta afirmació s'ha extret de les declaracions de JOSEP RIERA, president del Col·legi d'Arquitectes de Catalunya, en la presentació pública del llibre *Debat Costa Brava* (Col·legi d'Arquitectes de Catalunya, Demarcació de Girona, i Diputació de Girona, Girona, 2005), en què el president del Col·legi d'Arquitectes afirmava textualment que “en un any s'ha fet més per la Costa Brava que en els vint anys del govern anterior”.

⁴⁹⁴ NEL·LO, Oriol, *Ordenar el territorio. La experiencia de Barcelona y Cataluña*, Tirant Humanidades, Colección Crónica, València, 2012 (pàg. 117-141).

⁴⁹⁵ Un estudi realitzat per PILAR RIERA i ISABELLA LONGO titulat “Los planes de protección del litoral en Cataluña” i publicat en l'obra *La gestión integrada de zonas costeras ¿Algo más que una ordenación litoral revisada?*, coordinada per JOAQUÍN FARINÓS DASÍ (Publicacions de la Universitat de València, 2011, pàg. 241-268), sobre l'evolució urbanística de 10 municipis que han adaptat el seu planejament a les previsions del PDUSC, demostra que un 25 % del sòl que el PDUSC permetia desenvolupar s'ha mantingut com a no urbanitzable per decisió del planejador municipal. No només això, sinó que un 10 % del mateix sòl s'ha destinat sistemes que en la majoria dels casos són zones verdes.

tant per voluntat municipal com per la planificació territorial del govern, resulta impossible desenvolupar una part del sòl que els dos PDUSC no havien protegit amb voluntat de mantenir l'equilibri del principi de desenvolupament sostenible que també comporta creixement.

Un cop analitzades les necessitats de l'espai, el perquè de la figura i del model per què s'ha optat, així com les grans dades de l'abast dels plans directors, tot seguit s'entrarà de ple en el contingut jurídic dels plans. Inicialment s'estudiarà la figura genèrica dels plans directors en la legislació catalana, i els seus límits en relació a l'autonomia municipal, per passar posteriorment a fer un estudi més detallat dels PDUSC i les seves noves categories de sòl. El capítol es clourà amb l'anàlisi de l'adaptació dels PDSUC al planejament territorial i municipal, set anys després de la seva aprovació, així com amb un estudi detallat sobre els diferents supòsits de responsabilitat patrimonial que es poden haver plantejat des de la seva aprovació a través de la jurisprudència del TSJC.

2. EL PLA DIRECTOR URBANÍSTIC EN LA LLEI D'URBANISME DE CATALUNYA

2.1 Concepte, evolució i funcions de la figura

La figura dels plans directors urbanístics és de naturalesa jurídica mixta. Així, tot i que formen part del planejament urbanístic general,⁴⁹⁶ estan situats “a cavall entre el planejament urbanístic i el territorial”.⁴⁹⁷ Aquest fet obeeix, tal com defensa MARTÍN BASSOLS,⁴⁹⁸ als antecedents històrics d'aquesta figura, que es remunten als antics plans directors de coordinació del Text refós de la Llei del sòl del 1976, que en el seu moment es van definir com a figures de planejament territorial. Aquests plans no van entrar mai en vigor i van desaparèixer després de la promulgació de la CE i l'assumpció de competències, en matèria d'ordenació territorial, per part de les comunitats autònomes. Malgrat aquest fet, els plans van ser recuperats posteriorment pel legislador català en el TRLUC del 1990⁴⁹⁹ i requalificats pel mateix legislador com a plans urbanístics. D'aquesta manera, es permetia al govern català ordenar el territori, imposant-se directament al planejador municipal, sense haver de recórrer als feixucs i llargs processos d'ordenació territorial.⁵⁰⁰ És a dir, es creava una figura que permetia a l'executiu català exercir de planejador en qualsevol punt del territori, ignorant les competències municipals en aquesta matèria.

La figura dels plans directors, com a punta ORIOL NEL·LO,⁵⁰¹ és de gran utilitat per cobrir la distància entre l'escala de planejament territorial, que cobreix una superfície mitjana d'uns

⁴⁹⁶ En ser definida com a tal per l'article 55 del Decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme.

⁴⁹⁷ GIFREU FONT, Judith, “El planeamiento urbanístico”, en l'obra de diversos autors dirigida per TRAYTER JIMÉNEZ, Joan M., dins *Comentarios a la Ley de urbanismo de Cataluña*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2005 (pàg. 155-214).

⁴⁹⁸ BASSOLS COMA, Martín, “Las relaciones entre la planificación territorial y la urbanística en la Ley de urbanismo de Cataluña”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 209, abril-maig 2004 (pàg. 39-66).

⁴⁹⁹ Sobre aquell text normatiu es pot veure l'obra de ROSER REVILLA I ARIET *El dret urbanístic de Catalunya*, Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya i Tirant lo Blanch, València, 2001, així com *Seminari sobre el Règim Urbanístic*, dins de la col·lecció *Quaderns de Treball*, núm. 42, Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1994.

⁵⁰⁰ Sobre les relacions que hi ha entre l'urbanisme i l'ordenació del territori, es pot consultar l'article de FERNANDO LÓPEZ-RAMÓN “Urbanismo municipal y ordenación del territorio”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 82, abril-juny 1994 (pàg. 207-218).

⁵⁰¹ NEL·LO, Oriol, *Ordenar el territorio. La experiencia de Barcelona y Cataluña*, op. cit. (pàg. 101-116).

4.500 km², i el planejament municipal, que s'aplica a termes municipals que cobreixen un territori mitjà de 30 km². La figura intermèdia dels plans directors permet, així, desenvolupar les previsions del planejament territorial i encaixar-lo amb les figures del planejament municipal.

Ara bé, l'escassa concreció de les disposicions que regulen els plans directors —a les disposicions del TRLUC— fa que aquests plans siguin una figura més pròxima a l'ordenació territorial que a la urbanística. Això sí, es mantenen les prerrogatives que permeten als plans directors —gràcies al principi de jerarquia de plans— ser directament executables davant la resta de planejament municipal i que obliguen aquest darrer a adaptar-s'hi en el termini que s'estableixi, sens perjudici, naturalment, de l'executabilitat immediata.

La seva aplicació, des dels anys noranta fins a l'any 2003, havia estat pràcticament nul·la. L'únic pla director aprovat en aquest període⁵⁰² va ser el Pla director del delta de l'Ebre,⁵⁰³ aprovat el març del 1996 amb l'objectiu “d'establir una ordenació global del seu territori, per afavorir les explotacions agrícoles, ramaderes i aquícoles, i per crear els serveis necessaris per a l'explotació turística i la implantació industrial per tal de garantir el respecte i la protecció del patrimoni natural”.

Les explicacions d'aquesta poca utilització dels plans directors poden ser diverses. D'una banda, no hi havia la necessitat d'utilitzar una figura que havia estat creada pensant més en la capacitat d'intervenció del govern català sobre la planificació urbanística de competència municipal que no pas en la veritable ordenació del territori —per a la qual ja hi havia figures pròpies—. De l'altra, la manca de plans directors en aquest període pot obeir a la inexistència de la majoria de plans territorials parcials,⁵⁰⁴ fet que impedia la seva concreció a través dels

⁵⁰² Segons consta a la pàgina web del Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya.

⁵⁰³ Aprovat a través de l'Acord de govern de 5 de març de 1996, publicat al DOGC núm. 2206, de 15 de maig de 1996.

⁵⁰⁴ En aquest sentit, ORIOL NEL·LO, a *La nova política territorial de Catalunya*, op. cit., afirma que, “malgrat que la legislació catalana preveia, des d'inicis dels anys vuitanta, que calia elaborar un pla territorial general per al conjunt de Catalunya, es va haver d'esperar fins a l'any 1995 perquè fos aprovat i encara amb un contingut normatiu pràcticament nul. L'aprovació del Pla territorial general havia de ser seguida per l'elaboració d'una sèrie de plans territorials parcials, set en total. Però, d'aquests, només se'n va aprovar un, el de les Terres de l'Ebre, l'any 2001, en bona mesura sota la pressió i com a resposta al moviment social que va commocionar aquella àrea en oposició al projecte del transvasament de l'aigua del riu cap a altres regions”.

plans directores —ja que la teoria clàssica de l'escalat de plans exigeix primer redactar els d'escala superior per després precisar-ne el contingut a través de plans d'escala inferior.

En qualsevol dels casos, l'any 2003, amb l'entrada d'un nou govern a la Generalitat, la situació de residualitat de la figura va virar 180 graus fins a convertir-se en un dels eixos centrals de la política d'ordenació territorial de Catalunya entre els anys 2003 i 2010. Al llarg d'aquest període es van impulsar 39 plans directores urbanístics,⁵⁰⁵ 30 dels quals en l'actualitat han estat aprovats definitivament⁵⁰⁶ i 3 més es troben en tramitació —pel que fa a la resta, es van descartar o no se n'ha iniciat la tramitació—. En aquest sentit, si l'any 2005⁵⁰⁷ els plans directores afectaven en conjunt més de tres-cents municipis de tot Catalunya, avui aquesta xifra arriba fins a pràcticament la meitat dels municipis del país.

El motiu d'aquest fort impuls a la figura dels plans directores va ser, segons ORIOL NEL·LO,⁵⁰⁸ la necessitat de fer front de manera urgent, sense esperar l'adaptació de les prescripcions de la nova legislació urbanística i del nou planejament territorial, a determinades demandes de les àrees urbanes més denses i poblades i d'alguns territoris amb un patrimoni arquitectònic o natural especialment valuós. Els plans directores permeten cobrir aquestes demandes de manera immediata sense haver d'esperar l'adaptació, que podria resultar del tot inadequada per al desenvolupament de les àrees esmentades, donant als municipis un marc de referència per elaborar els seu planejament municipal amb plena autonomia.

Sobre aquest retard en la redacció del planejament territorial també es pot llegir a Pablo ELINBAUM a “El planeamiento supramunicipal en Cataluña: un contexto instrumental relativo a los Planes directores urbanísticos (PDU)”, *II Congreso de Urbanismo y Ordenación del Territorio: un nuevo modelo para una nueva época*, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 2011 (pàg. 1-20).

⁵⁰⁵ NEL·LO, Oriol, *Ordenar el territorio. La experiencia de Barcelona y Cataluña*, op. cit. (pàg. 101-116).

⁵⁰⁶ En aquest web del Departament de Territori i Sostenibilitat es poden veure els plans directores definitivament aprovats, així com aquells que es troben en tramitació en l'actualitat:
<http://www20.gencat.cat/portal/site/territori/menuitem.dbf7b17bb47cda345f13ae92b0c0e1a0/?vgnextoid=72e6ba043b9b7210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=72e6ba043b9b7210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=default> (darrera consulta: 11 de juliol de 2012).

⁵⁰⁷ Fins a l'any 2005 s'havien tramitat dinou plans directores nous, que afectaven més de 300 municipis de Catalunya, segons ORIOL NEL·LO, a *La nova política territorial de Catalunya*, op. cit., que es podien agrupar en tres grups: els que tenien per objectiu ordenar el desenvolupament d'algunes de les ciutats mitjanes de Catalunya, els que preservaven i valoraven el patrimoni ambiental, paisatgístic, arquitectònic i urbà d'una sèrie d'àrees especialment sensibles, i els que tenien com a àmbit d'aplicació algunes àrees dels Pirineus o el litoral català que tenen una forta pressió urbanística associada, sobretot amb l'activitat turística i, d'una manera particular, amb la segona residència.

⁵⁰⁸ NEL·LO, Oriol, *La nova política territorial de Catalunya*, op. cit.

Des d'un altre punt de vista, es podria pensar que els plans directores permeten condicionar — o fins i tot envair— competències del planejador municipal, com ha posat de manifest el grup parlamentari que dóna suport a l'actual govern de Catalunya⁵⁰⁹ o fins i tot alguna sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya a què ens referirem més endavant.

Al meu entendre, és legítima la utilització d'aquesta figura, atès que és una competència del govern català i la seva obligació és trobar els instruments que —com els plans directores— serveixin per executar de manera efectiva les disposicions del planejament territorial. És important recordar que s'ha demostrat reiteradament que la resta de figures d'ordenació territorial acaben sent molts cops ineficaces per la manca de capacitat per imposar-se al planejament municipal. Ara bé, com en tot instrument urbanístic, convé delimitar-ne els límits en pro del respecte al marc competencial de les diferents administracions i dels principis que informen el dret urbanístic, tasca que, com veurem, la jurisprudència del TSJC ha fet a través de l'estudi justament dels PDUSC.

La seva flexibilitat i la vinculació immediata al planejament municipal els van convertir ràpidament en una de les figures més rellevants per a la configuració del territori dels darrers anys. Bon exemple d'aquesta afirmació és, tal com s'ha exposat, el gran nombre de municipis regulats per un plan director urbanístic, sense oblidar, naturalment, l'important impacte dels plans directores urbanístics del sistema costaner que s'estudien en aquest treball, que representen, per la superfície que comprenen i el nombre de municipis afectats, l'exercici de planejament supramunicipal més ambiciós emprès a Catalunya des del Pla general metropolità del 1976.

Hi ha ajudat, naturalment, l'evolució legislativa dels plans directores des del 1990 fins a l'actualitat, la qual, tot mantenint les singularitats de la figura, ha permès estendre amb facilitat el seu àmbit territorial d'aplicació. Així, les funcions clàssiques del Text refós del

⁵⁰⁹ Intervenció del diputat JOSEP RULL, del Grup Parlamentari de Convergència i Unió, a la Comissió de Territori i Sostenibilitat, sobre la Proposta de resolució sobre els plans directores urbanístics del sistema costaner, publicada al *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, sèrie C, núm. 77, de 25 de maig de 2011: “Nosaltres estem d'acord amb l'objectiu d'aquests plans directores urbanístics del sistema costaner [...]. Una altra cosa és com es va fer. I aquests plans directores urbanístics es van fer sense comptar amb el territori, sense buscar complicitats amb el territori i amb uns defectes formals bastant evidents. Li vull recordar que l'Ajuntament de l'Ampolla va guanyar un contenciós administratiu contra el govern de Catalunya per no haver fet bé les coses en aquestes tramitacions. I, per tant, nosaltres sabem que tenim un estil diferent de governar. Que la figura dels plans directores urbanístics, doncs, nosaltres no la volem utilitzar ni de manera generalitzada; ni, en aquest cas... —que estan justificats, eh?, [...]”.

1990 —de distribució d'usos i activitats; definició de limitacions per exigències de la legislació o raons d'interès públic; mesures de protecció del sòl i altres recursos naturals o del patrimoni historicoartístic, i assenyalament i localització de les infraestructures bàsiques— a partir del 2002 queden redefinides en el termes següents en l'article 56.1 de la Llei d'urbanisme:

- “a) Les directrius per coordinar l'ordenació urbanística d'un territori d'abast supramunicipal.
- b) Determinacions sobre el desenvolupament urbanístic sostenible, la mobilitat de persones i mercaderies i el transport públic.
- c) Mesures de protecció del sòl no urbanitzable, i els criteris per a l'estructuració orgànica d'aquest sòl.
- d) La concreció de les grans infraestructures.
- e) La programació de polítiques supramunicipals de sòl i d'habitatge, concertades amb els ajuntaments afectats en el si de la tramitació regulada per l'article 81.”

La llista ha continuat ampliant-se en els anys successius, fins a incorporar una lletra f) a través del Decret Llei 1/2007, de 16 d'octubre, de mesures urgents en matèria d'urbanisme, i darrerament una lletra g) a través de la Llei 3/2012, de 22 de febrer, de modificació del text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost:

- “f) La delimitació d'una o de diverses àrees residencials estratègiques i les determinacions necessàries per procedir a l'execució directa d'aquestes actuacions.
- g) La delimitació i l'ordenació de sectors d'interès supramunicipal per a l'execució directa d'actuacions d'especial rellevància social o econòmica o de característiques singulars.”

Això ha permès justament l'elaboració de tot l'escalat de plans directores urbanístics aprovats a dia d'avui —30 en total—, que regulen aspectes tan diversos que van des de l'ordenació del litoral fins a la protecció del patrimoni historicoartístic, passant per la regulació d'àrees residencials estratègiques o l'ordenació d'àrees urbanes⁵¹⁰ o comarques.

La figura, en definitiva, ha estat interpretada pel legislador, i aplicada pel govern, com un autèntic calaix de sastre de l'ordenació urbanística que permet a la Generalitat intervenir en àmbits molt diferents per protegir-los, com en el cas dels PDUSC, per ordenar-los, com en el

⁵¹⁰ ORIOL NEL·LO, a l'editorial de la revista *Espais* titulat “Els plans directores urbanístics de Catalunya. Una nova generació de plans” (*Espais*, núm. 52, 2006), afirmava que hi havia cinc tipus diferents de plans directores: els que ordenaven el desenvolupament de diverses àrees urbanes mitjanes de Catalunya; els que preservaven i valoritzaven el patrimoni ambiental, paisatgístic, arquitectònic i urbà d'àrees especialment sensibles; els que ordenaven les comarques del Pirineu; els del sistema costaner, i finalment, els que tenien un caràcter eminentment infraestructural.

cas de les àrees urbanes o les comarques,⁵¹¹ o fins i tot per desenvolupar-los, com en els casos de les àrees residencials estratègiques o els sectors d'interès supramunicipal,⁵¹² i que respon a la necessitat d'establir mecanismes més àgils per a la transformació urbanística del sòl — sigui per construir-hi habitatge protegit, sigui per implantar-hi activitats de rellevància econòmica o social.

Es tracta, com reconeix ORIOL NEL·LO,⁵¹³ d'instruments complexos que han de mantenir “un equilibri difícil entre la defensa de l'interès col·lectiu i l'autonomia local, les prescripcions físiques i la visió estratègica, el vincle normatiu i la gestió pràctica”, però conclou que, “utilitzats de forma rigorosa i ponderada, poden constituir una eina d'extraordinària utilitat per a una millor gestió del territori en benefici de la col·lectivitat”.

2.2 Contingut, documentació i tramitació dels plans directores

La poca concreció legislativa de la figura dels plans directores no ha estat cap obstacle perquè el contingut de la trentena de plans aprovats fins avui sigui relativament similar. Hi ha ajudat que tots hagin estat redactats en un període de temps molt pròxim i coordinats pels mateixos responsables,⁵¹⁴ però sens dubte que s'hagin redactat amb uns mateixos criteris,⁵¹⁵ en el marc

⁵¹¹ L'estudi dels plans directores de les àrees urbanes de Manresa, Igualada i Vic és justament l'objecte de la tesi doctoral de l'arquitecte Pablo ELINBAUM, *Un modelo, tres enfoques. Las aportaciones metodológicas de los planes directores urbanísticos para la ordenación de las áreas urbanas de las comarcas centrales de Cataluña*, llegida l'any 2012 a la Universitat Politècnica de Catalunya (no publicada).

⁵¹² Sobre els sectors esmentats, el preàmbul de la Llei 3/2012 afirma el següent: “Amb la modificació s'estableixen mecanismes més àgils per a la transformació urbanística del sòl amb la finalitat de facilitar l'execució de sectors que es vulguin desenvolupar d'una manera immediata [...]. En aquesta línia, es disposa també que, mitjançant la formulació de plans directores urbanístics promoguts per la Generalitat, es puguin delimitar sectors d'interès supramunicipal i ordenar-los detalladament per a implantar-hi activitats d'especial rellevància social o econòmica, per a situar en els àmbits d'interès territorial definits en el planejament territorial, en coherència amb les seves normes”.

⁵¹³ NEL·LO, Oriol, *Ordenar el territorio. La experiencia de Barcelona y Cataluña*, op. cit. (pàg. 101-116).

⁵¹⁴ Dirigits per ORIOL NEL·LO, com a secretari per a la Planificació Territorial, i JULI ESTEBAN, com a director del Programa de planejament territorial, ambdós del Departament de Política Territorial de la Generalitat de Catalunya.

⁵¹⁵ SECRETARIA PER A LA PLANIFICACIÓ TERRITORIAL DEL DEPARTAMENT DE POLÍTICA TERRITORIAL I OBRES PÚBLIQUES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA, *Criteris del planejament territorial*, Barcelona, 2004. Es poden consultar en aquesta web: http://www20.gencat.cat/docs/ptop/Home/Departament/Plans/Plans%20territorials/criteris_densevolupament_programa_planejament.pdf (darrera consulta: 12 de juliol de 2012).

del Programa de planejament territorial 2003-2010⁵¹⁶, i d'acord amb una guia elaborada per JULI ESTEBAN.⁵¹⁷ Aquest fet comporta, com afirma ORIOL NEL·LO, que els plans directors, tot i tenir les seves diferències i variants, tinguin en comú una certa “identitat generacional”.

Sobre l'esmentada guia de redacció dels plans directors, destaca la voluntat del govern que les disposicions dels plans siguin propositives i adaptables a una escala 1/50.000 en què els plans directors hauran de concretar les seves previsions a través de determinacions gràfiques i normatives. Sobre les normes, justament, la guia destaca la necessitat que estiguin associades als plans d'ordenació —talment com succeeix en els PDUSC, on els plans d'ordenació són la clau per veure'n l'abast.

En relació amb el contingut dels plans directors, la guia fa èmfasi en la necessitat que aquests regulin de manera precisa el sòl no urbanitzable; poden arribar a assolir “un grau de regulació normativa d'aquest sòl que deixi quasi sense contingut específic en aquesta matèria el pla urbanístic municipal. Es pot entendre que les majors precisions de la regulació urbanística d'aquest sòl no les aportarà el Pla d'ordenació urbanística municipal (POUM), sinó, en tot cas, els plans especials d'àrees específiques que convingui desenvolupar”. És en el sòl no urbanitzable on l'interès supramunicipal pot justificar més clarament la intervenció reguladora de la Generalitat, ja que, com veurem més endavant, la regulació del sòl urbà o urbanitzable pot ser més qüestionable des del punt de vista del principi d'autonomia municipal.

Més enllà d'aquesta previsió, el document de guia també serveix per establir un esquema bàsic —també seguit per altres figures de planejament territorial— que diferencia assentaments urbans d'espais oberts i que també ordena de manera singular altres elements com infraestructures, equipaments, elements patrimonials, paisatge i projectes estratègics.

La guia, doncs, supleix la lacònica regulació dels plans directors, que, com veurem a continuació, deixa molt oberta la concreció dels seus continguts.

⁵¹⁶ Sobre el Programa de planejament territorial es pot veure l'article de Juli ESTEBAN I NOGUERA, “El Programa de Planejament Territorial: continguts i mètode”, *Espais*, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, núm. 52, Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2006 (pàg. 14-25).

⁵¹⁷ ESTEBAN, Juli, *Determinacions gràfiques i normatives dels plans directors urbanístics d'abast general. Orientacions per a una tipificació dels continguts bàsics*, Programa de planejament territorial del Departament de Política Territorial de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2006 (document intern no publicat).

2.2.1 Una regulació lacònica amb capacitat per classificar sòl

Respecte al contingut dels plans directors previst al TRLUC, d'acord amb el que s'estableix en l'article 56.2, "han d'especificar els criteris per fer-ne el seguiment i per a la modificació o la revisió" i "han d'incloure les determinacions adequades per a les finalitats que persegueixen", finalitats que —convé recordar-ho— són absolutament genèriques, a diferència del que succeeix amb la resta de figures de planejament urbanístic, que tenen definides perfectament les seves funcions i objectius, però també les determinacions per fer-les efectives. Així ho entén també MARTÍN BASSOLS⁵¹⁸ en afirmar que, gràcies a la lacònica definició del TRLUC, el contingut dels plans directors, en atenció als fins i a la concreció de les seves determinacions executives, pot ser més o menys complex.

En aquest sentit, l'article 56.3 del TRLUC, de fet, ni tan sols deixa clara la vinculació directa de les disposicions dels plans directors. S'afirma que els plans directors "poden establir determinacions per ésser directament executades o bé per ésser desenvolupades mitjançant plans especials urbanístics que facin possible l'exercici de competències pròpies dels ens supramunicipals". De fet, a la pràctica els plans directors estableixen tres nivells de vinculació: les disposicions d'aplicació directa, les que necessiten desplegament a través de planejament derivat, i aquelles que tenen un mer caràcter potestatiu o orientatiu —com en el cas d'algunes de les recomanacions del PDUSC-2.

Així mateix, és important destacar que, entre les determinacions —generals— de l'article 56.2 no hi figura la de classificar sòl, tot i que és justament això el que acaben fent els PDUSC. S'ha de dir que aquestes finalitats són tan genèriques que tampoc res no impedeix que la figura dels PDUSC classifiqui sòl emparant-se en la necessitat d'establir les "directrius per coordinar l'ordenació urbanística d'un territori d'abast supramunicipal", les "determinacions sobre el desenvolupament urbanístic sostenible" o les "mesures de protecció del sòl no urbanitzable, i els criteris per a l'estructuració orgànica d'aquest sòl", per posar alguns exemples.

En aquest context, l'àmplia flexibilitat d'aquestes disposicions plantejava la conveniència d'una regulació reglamentària de la figura que, com apuntava el professor MARTÍN BASSOLS,

⁵¹⁸ BASSOLS COMA, Martín, "Las relaciones entre la planificación territorial y la urbanística en la Ley de urbanismo de Cataluña", op. cit. (pàg. 39-66).

evités “les indeterminacions, ambigüitats i discrecionalitats que podien repercutir negativament en el funcionament de la figura”.

Amb l'objectiu, doncs, de corregir aquestes llacunes, el legislador va redefinir —en la reforma del 2004— el concepte de *sòl no urbanitzable*, que, entre d'altres, estaria conformat pels terrenys que determinés un pla director. La reforma permetia, doncs, desclassificar sòl urbanitzable o urbà, però no en canvi classificar-lo com a tal.

Finalment, l'any 2006, i per evitar possibles incongruències, el nou Reglament de la Llei d'urbanisme (RLU)⁵¹⁹ aprovat preveu la possibilitat, en l'article 63.2, que els plans directors puguin classificar i qualificar sòl, i per tant s'equiparen en aquesta matèria a les funcions pròpies d'un pla d'ordenació urbanística municipal.

S'ha de dir, però, que l'article 63.4 del RLU disposa que la delimitació precisa d'aquest sòl s'ha de fer a través dels plans d'ordenació urbanística municipal, que a una escala adequada introduiran “els ajustos necessaris per garantir la racionalitat i la coherència de l'ordenació dins dels límits que fixi el pla director urbanístic, tot això sens perjudici de l'aplicació directa de les determinacions dels plans directors urbanístics mentre no es produeixi l'adaptació”. Aquesta previsió deixa un cert marge d'autonomia als municipis per corregir sobre el terreny aquelles disposicions dels plans directors que tinguin difícil encaix a la realitat.

Més enllà del debat sobre si els PDUSC poden o no classificar sòl, que tornarem a abordar més endavant des de l'òptica de la jurisprudència i en relació amb el principi d'autonomia municipal, el contingut dels plans continua molt obert en termes generals per a tots els plans directors.

Potser per aquest motiu, les dues darreres reformes de l'article 56 dels anys 2007 i 2012,⁵²⁰ que han incorporat entre les finalitats dels plans directors la delimitació d'àrees residencials estratègiques o la delimitació i ordenació de sectors d'interès supramunicipal, han previst justament determinacions específiques per a aquests nous àmbits —article 56.5⁵²¹ per a les

⁵¹⁹ Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el *Reglament de la Llei d'urbanisme*.

⁵²⁰ A través del Decret Llei 1/2007, de 16 d'octubre, de mesures urgents en matèria d'urbanisme, i darrerament de la Llei 3/2012, de 22 de febrer, de modificació del Text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost.

⁵²¹ Article 56.5 del TRLUC:

àrees residencials estratègiques i 56.6⁵²² per als sectors d'interès supramunicipal—. Aquestes determinacions, més enllà de reiterar la possibilitat de classificar sòl, estableixen característiques pròpies per al desplegament d'aquests plans, com, per exemple, la necessitat que especifiquin l'administració actuant que serà la responsable del desenvolupament d'aquests àmbits.

Sigui com sigui, aquest escàs desplegament normatiu, afegit a la gran flexibilitat de la figura pròpia amb capacitat per classificar sòl, la converteixen en un instrument tot terreny que, com s'ha apuntat, pot afrontar problemes territorials de diversa índole.

Ara bé, com posa de manifest el professor JOAN M. TRAYTER,⁵²³ la utilització que s'està fent dels plans directores, en alguns casos, excedeix la funció i el contingut que la llei els atribueix, únicament en les determinacions i prescripcions de caràcter supramunicipal.

“Els plans directores urbanístics de delimitació i ordenació de les àrees residencials estratègiques a què fa referència l'apartat 1.f:

- a) Comporten la classificació urbanística dels terrenys com a sòl urbanitzable delimitat, en el cas que no tinguessin aquesta classificació d'acord amb el planejament general municipal vigent; poden modificar les condicions establertes per al desenvolupament del sector de sòl urbanitzable o de sòl urbà no consolidat pel planejament general municipal vigent, si s'escau, i estableixen l'ordenació detallada del sòl amb el nivell i la documentació propis d'un pla urbanístic derivat, i també poden incorporar la concreció del traçat i les característiques de les obres d'urbanització amb el nivell i la documentació propis d'un projecte d'urbanització.
- b) Legitimen l'inici de l'execució urbanística de l'actuació, sense necessitat d'adaptació prèvia del planejament urbanístic general municipal, la qual s'ha de dur a terme en els terminis que el Pla director urbanístic estableixi.
- c) En sòl urbà no consolidat poden incrementar el percentatge d'aprofitament objecte del deure de cessió de sòl fins al 15% de l'aprofitament de l'àrea i poden establir que el producte obtingut de l'alienació d'aquest sòl es destini, totalment o parcialment, a complir l'obligació de costejar la construcció dels equipaments previstos.
- d) Estableixen l'administració actuant i poden fixar per a l'execució urbanística de les àrees qualsevol sistema d'actuació urbanística o modalitat que, per raó de les circumstàncies concurrents, permeti emprendre amb celeritat l'actuació urbanitzadora, inclosa la modalitat per sectors d'urbanització prioritària sense que, en aquest darrer cas, calgui la declaració prèvia corresponent.”

⁵²² Article 56.6 del TRLUC:

“Els plans directores urbanístics de delimitació i ordenació de sectors d'interès supramunicipal a què fa referència l'apartat 1.g:

- a) Classifiquen i qualifiquen el sòl i comporten la delimitació de sectors de sòl urbanitzable delimitat o de sòl urbà no consolidat. Amb aquesta finalitat, poden modificar la classificació urbanística del sòl o les condicions de desenvolupament previstes pel planejament urbanístic vigent.
- b) Estableixen l'ordenació detallada del sòl amb el nivell i la documentació propis d'un pla urbanístic derivat i les altres determinacions pròpies d'aquest instrument.
- c) Poden incorporar la concreció del traçat i les característiques de les obres d'urbanització amb el nivell i la documentació propis d'un projecte d'urbanització.
- d) Legitimen l'inici de l'execució urbanística de l'actuació, sense necessitat de fer l'adaptació prèvia del planejament urbanístic general municipal, la qual s'ha de dur a terme en els terminis que el pla director urbanístic estableixi.
- e) Especifiquen l'administració actuant.”

⁵²³ TRAYTER JIMÉNEZ, Joan M., *Derecho urbanístico de Cataluña*, 3a edició, Atelier, Barcelona, 2012 (pàg. 135-138).

El fet que els plans directors puguin arribar, com en el cas dels sectors d'interès supramunicipal, a l'execució urbanística de l'actuació, establint l'ordenació detallada del sòl amb el nivell i la documentació propis d'un pla urbanístic derivat i incorporant la concreció del traçat i les característiques de les obres d'urbanització —amb el nivell i la documentació propis d'un projecte d'urbanització—, demostra fins a quin punt s'està desvirtuant l'objecte inicial del pla director. Es converteix així els plans directors en una eina del govern, que, saltant-se tot l'escalat de planejament, li permet desenvolupar directament projectes de qualsevol índole —com per exemple els anomenats sectors d'interès supramunicipal⁵²⁴— sense la participació dels ens locals —que poden arribar a tenir un paper de mer espectador en la transformació d'un àmbit del seu municipi.

Malgrat tot, al llarg de les pàgines següents veurem que els plans directors —tot i l'ampli marge que els confereix el legislador— també resten sotmesos a límits, interpretats per la jurisprudència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. Per tant, una utilització correcta de la figura implica justament el respecte d'aquests límits i els principis que inspiren l'ordenament urbanístic.

2.2.2 Documentació del pla: la no exigència d'avaluació ambiental

Pel que fa a la documentació que han de contenir els plans, segons el mateix article 56.2, hi figuren: “a) Els estudis justificatius; b) la memòria; c) la programació de les actuacions per aplicar-los; d) les bases tècniques i econòmiques per desenvolupar-los; e) els plànols d'informació i d'ordenació, i f) les normes que s'han de complir obligadament”.

⁵²⁴ Els sectors d'interès supramunicipal són definits de manera molt oberta en l'article 157 *bis* incorporat per la Llei 3/2012 en el TRLUC:

“1. Els sectors d'interès supramunicipal són actuacions d'especial rellevància social o econòmica o de característiques singulars que promou l'Administració de la Generalitat mitjançant l'elaboració de plans directors urbanístics l'aprovació definitiva dels quals permet dur a terme directament la transformació urbanística del sòl.

2. Els sectors d'interès supramunicipal s'han de situar en els àmbits d'interès territorial definits pel planejament territorial, en coherència amb les seves normes, i han de poder garantir una bona accessibilitat a la xarxa de comunicacions. En el cas que l'actuació d'interès territorial no sigui prevista en el planejament territorial, és requisit previ per a la formulació i l'aprovació del pla director urbanístic corresponent l'acord de la Comissió de Política Territorial i d'Urbanisme que reconegui l'interès territorial de l'actuació.

3. Corresponen a l'administració actuant dels sectors d'interès supramunicipal els drets i les facultats que estableix l'article 23 i els que, per a les àrees residencials estratègiques, estableix l'article 157.4.”

S'ha de destacar el fet que, entre la documentació que sol·licita l'article 56.2 del TRLUC, no hi figura l'exigència d'una avaluació ambiental⁵²⁵, ni tan sols un informe mediambiental, tal com s'exigeix en la resta de figures de planejament territorial o urbanístic.

Des del meu punt de vista, si es té en compte que ens trobem davant d'instruments amb capacitat per a “la concreció i la delimitació de les reserves de sòl per a les grans infraestructures, com ara xarxes viàries, ferroviàries, hidràuliques, energètiques, portuàries, aeroportuàries, de sanejament i abastament d'aigua, de telecomunicacions, d'equipaments i altres de semblants”, sembla més que evident la necessitat que hi hagi aquests informes, sobretot si es vol respectar el contingut de la Directiva 2001/42/CE, de 27 de juny, transposada a l'ordenament espanyol, relativa a l'avaluació dels efectes de determinats plans i programes sobre el medi ambient, en la qual s'estableix l'obligació que hi hagi aquests informes en els plans d'aquestes característiques⁵²⁶.

Aquesta mancança, però, tampoc no va ser resolta pel RLU, que va concretar en l'article 63.5 la necessitat que els plans directores hagin de contenir un informe ambiental —però no una avaluació ambiental— amb el contingut següent:

- “a) Determinació dels requeriments ambientals significatius en l'àmbit del pla, que inclou la descripció dels aspectes i elements ambientalment rellevants de l'àmbit objecte de planejament; la determinació dels objectius, criteris i obligacions de protecció ambiental, aplicables en l'àmbit del pla, establerts en la normativa internacional, comunitària, estatal, autonòmica o local, o en els plans d'ordenació territorial, i la definició dels objectius i criteris ambientals adoptats en la redacció del pla.
- b) Descripció i justificació ambiental de l'ordenació proposada.
- c) Identificació i avaluació dels probables efectes significatius de l'ordenació proposada sobre el medi ambient.
- d) Avaluació global del pla i justificació del compliment dels objectius ambientals establerts.
- e) Descripció de les mesures de seguiment i supervisió previstes, si s'escau.”

Paradoxalment, la transposició a Catalunya de la Directiva 2001/42/CE a través de la Llei 6/2009, de 28 d'abril, d'avaluació ambiental de plans i programes del Parlament de Catalunya, tampoc no va preveure en el seu àmbit d'aplicació directa —definit en l'article

⁵²⁵ Sobre l'avaluació ambiental es pot veure l'obra de Mercedes CUYÁS PALAZÓN, *Urbanismo ambiental y evaluación estratégica*, Atelier, 2007.

⁵²⁶ En la mateixa línia s'expressa Alba NOGUEIRA LÓPEZ que defensa la necessitat que els instruments de planificació del litoral comptin amb l'avaluació ambiental, en l'article titulat “La evaluación ambiental estratégica y la planificación del litoral” en l'obra dirigida per Francisco Javier SANZ LARRUGA, *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 2009 (pàg. 523-534).

5.1.a en relació amb l'annex I— els plans directors urbanístics, tot i que sí la resta de figures de planejament territorial i urbanístic. En aquest sentit, els plans directors només entrarien dins l'àmbit d'aplicació definit en l'article 6.2.a si això fos exigít per una disposició legal o reglamentària del govern.

No només això, sinó que l'única referència que hi havia a l'avaluació ambiental dels plans directors —compresa des del 2002 en l'article 81.4, actual 83, de la Llei d'urbanisme— va ser derogada expressament per la darrera reforma de la TRLUC del 2012.⁵²⁷

Es tracta d'una decisió certament paradoxal, que s'oposa fins i tot a l'esperit del Protocol relatiu a la gestió integrada de les zones costaneres a la Mediterrània,⁵²⁸ ratificat per l'Estat espanyol, que disposa en l'article 19 la necessitat que els estats vetllin perquè en l'avaluació ambiental dels plans costaners es tinguin en compte les particularitats del medi i les relacions entre les parts marines i terrestres de la zona costanera.

Ara bé, tot i que el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya encara no s'ha pogut pronunciar obertament sobre aquesta mancança —que amb tota probabilitat contradiu la Directiva 2001/42/CE—, sí que ha apuntat la necessitat que els plans directors tinguin com a mínim la mateixa documentació ambiental que la que s'exigeix a un pla d'ordenació urbanística municipal:

“En cualquier caso, por el hecho de que no sean aplicables ni la Directiva 2001/42 ni la Transitoria dicha, no puede concluirse que el Plan Director no precise, al menos, de la misma documentación exigida a un Plan de Ordenación Urbanística Municipal, en cuanto que, al igual que este último, está clasificando suelo. En consecuencia, a falta de disposición específica en los arts. 56 y 81 de la Llei 2/2002, habrá que acudir por analogía a lo dispuesto en el art. 59.1f del mismo texto para concluir en la exigencia de, como mínimo, el informe ambiental que contempla este último [...]” (Fonament jurídic novè de la Sentència 204/2009, de 5 de març, de la secció tercera del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya —STSJ CAT 7647/2009—).

En conseqüència, si, com s'ha apuntat, un pla d'ordenació urbanística municipal exigeix avaluació ambiental, per aplicació de la Llei catalana 6/2009, també se li ha d'exigir a un pla director, ja que aquest darrer no només pot classificar sòl, sinó que comprèn un territori molt més ampli que el planejament municipal. En el mateix sentit es pronuncia també el professor

⁵²⁷ Operada per la Llei 3/2012, de 22 de febrer, de modificació del Text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost.

⁵²⁸ Publicat al BOE de 23 de març de 2011.

JOAN M. TRAYTER⁵²⁹ en afirmar que als plans directores els és d'aplicació la directiva d'avaluació de plans i programes, a la qual es troben vinculats tant els tribunals com la mateixa administració.

Ara bé, en el supòsit concret dels PDUSC, l'informe d'avaluació ambiental no va existir i en l'expedient —com posa de manifest la Sentència 204/2009,⁵³⁰ de 5 de març, de la secció tercera del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya— només hi figura un informe emès per la Direcció General del Medi Natural del Departament de Medi Ambient, que és del tot insuficient en relació amb la Directiva europea 2001/42/CE, de 27 de juny, que, tal com s'ha exposat, estableix l'obligació que hi hagi aquests informes en els plans d'aquestes característiques.

Pel que fa a la resta de la documentació, en relació amb el PDUSC, majoritàriament es pot consultar a través del Registre de Planejament Urbanístic de Catalunya. Respecte a aquesta documentació, cal dir que, excepte les normes i els plànols, la resta —memòria, bases tècniques, etc.— només s'ha elaborat un sol cop, ja que va ser justament en l'elaboració d'aquesta documentació que es va veure la necessitat d'elaborar un segon PDUSC que englobés els espais classificats com a sòl urbanitzable delimitat sense pla parcial aprovat. Per tant, en l'elaboració del PDUSC-2 s'han utilitzat els mateixos estudis realitzats per al primer.

Pel que fa a la documentació del PDUSC, és fonamental tenir en compte la informació gràfica que classifica, en les diferents tipologies de sòl definides per la normativa, els espais afectats pel Pla. Observar aquesta informació, en qualsevol de les poblacions afectades, ajuda a comprendre l'abast i la importància d'aquestes normes. Ja s'ha apuntat que en els plans directores la informació gràfica és clau, i tota ella és consultable no només a través del Registre de Planejament de Catalunya, sinó també a través del Mapa Urbanístic de Catalunya.⁵³¹

⁵²⁹ TRAYTER JIMÉNEZ, Joan M. *Derecho urbanístico de Cataluña*, op. cit. (pàg. 135-138).

⁵³⁰ STSJ CAT 7647/2009.

⁵³¹ El Mapa Urbanístic de Catalunya és una eina en línia que permet visualitzar, amb un mer valor informatiu, el mapa refós del planejament general vigent i la informació urbanística de qualsevol punt del territori. Es pot consultar al web següent: <http://ptop.gencat.cat/muc-visor> (darrera consulta: 12 de juliol de 2012).

2.2.3 La tramitació dels plans directors

En relació amb la tramitació d'aquesta figura, la formulació, és a dir, la iniciativa per procedir a l'elaboració del pla i la redacció dels documents que el componen correspon —d'acord amb l'article 76.1 del TRLUC— a les entitats o organismes que determini el conseller o consellera del departament competent en matèria de política territorial, un cop vist l'informe de la Comissió d'Urbanisme de Catalunya, amb la participació dels ajuntaments afectats. En el cas dels PDUSC, la iniciativa té origen a través de la Secretaria per a la Planificació Territorial del Departament de Política Territorial i Obres Públiques (DPTOP). Pel que fa a l'elaboració dels documents, si bé la diagnosi socioeconòmica i territorial va ser a càrrec de la Càtedra de Geografia i Pensament Territorial de la Universitat de Girona, la resta dels documents van ser redactats pel mateix DPTOP.

Abans, però, de la tramitació del pla, el TRLUC preveu la possibilitat de suspendre la tramitació de plans i de llicències com a mesura preventiva per evitar transformacions urbanístiques de les zones objecte de planejament. En aquest sentit, l'article 73.1 de la Llei estableix que “els òrgans competents per a l'aprovació inicial de les figures del planejament urbanístic poden acordar, amb la finalitat d'estudiar-ne la formació o la reforma, de suspendre la tramitació de plans urbanístics derivats concrets i de projectes de gestió urbanística i d'urbanització, com també de suspendre l'atorgament de llicències [...]”. Aquesta suspensió, que en el cas dels plans directors s'ha de publicar al DOGC, és obligatòria amb l'aprovació inicial, d'acord amb l'article 73.2. Pel que fa als terminis d'aquesta suspensió, l'article 74 estableix que “la suspensió de tramitacions i de llicències per a àmbits determinats no pot durar més d'un any en el cas regulat per l'apartat 1 de l'article 73, o de dos anys en cas d'acumulació dels supòsits regulats pels apartats 1 i 2 de l'article 73. Si no s'ha adoptat cap acord de suspensió amb anterioritat a l'aprovació inicial de l'instrument de planejament, la suspensió regulada per l'apartat 2 de l'article 73 pot tenir una durada màxima de dos anys”. En el cas concret dels PDUSC, la suspensió va ser prèvia a l'aprovació inicial,⁵³² i va afectar, en el cas del PDUSC-1, els plans especials urbanístics en sòl no urbanitzable i en sòl urbanitzable no delimitat; els plans parcials urbanístics de delimitació en sòl urbanitzable no delimitat, i l'atorgament de les llicències d'edificació i les

⁵³² Vegeu l'Edicte de 5 de febrer de 2004, sobre una resolució del conseller de Política Territorial i Obres Públiques referent a tots els municipis del litoral de Catalunya, publicat al DOGC núm. 4066, de 9 de febrer de 2004.

llicències per a obres provisionals en sòl no urbanitzable i en sòl urbanitzable no delimitat de tots els municipis que comprenien les determinacions del Pla. Amb l'aprovació inicial del PDUSC-1, aquesta suspensió es va renovar amb les mateixes condicions.⁵³³ En el cas del PDUSC-2, la suspensió va tenir lloc un cop aprovat el PDUSC-1 i va coincidir amb l'aprovació inicial del mateix PDUSC-2.⁵³⁴ La suspensió de la tramitació de plans i de llicències va ser clau per a l'èxit dels plans. Si no s'hagués fet així, probablement s'hauria produït l'acceleració de la tramitació de molts plans i llicències per no quedar afectats per les disposicions dels PDUSC.

Un cop suspeses les llicències, es poden portar a terme els estudis necessaris sobre el terreny, obtenir informació de les diferents administracions i plantejar-los consultes sobre el contingut del pla. Així mateix, d'acord amb el que s'estableix a l'article 83.1 del TRLUC, "els ajuntaments afectats han d'ésser consultats abans de l'aprovació inicial, per un termini d'un mes, respecte als objectius i els propòsits generals de la iniciativa".

La tramitació estricta dels plans directors s'inicia amb l'aprovació inicial dels mateixos plans per part de la comissió territorial d'urbanisme competent, llevat que, com els PDUSC, afectin més d'una comissió. En aquest segon cas, l'aprovació inicial correspon al conseller o consellera de Política Territorial i Obres Públiques. Aquesta aprovació inicial obliga a suspendre la tramitació de plans, projectes i llicències si és que aquesta tramitació encara no ha tingut lloc.

D'acord amb l'article 83.2 del TRLUC, un cop aprovats inicialment els plans directors urbanístics, s'han de posar a informació pública durant un mes. Un cop acabat aquest termini, els plans s'han de sotmetre, també per un mes, al tràmit d'informació als ens locals compresos en l'àmbit territorial respectiu. El tràmit d'informació pública es fa mitjançant la publicació d'un edicte al DOGC i als dos diaris de més divulgació a Catalunya. S'ha de tenir present, tal com afirma JUDITH GIFREU,⁵³⁵ que la jurisprudència afirma que es tracta d'un

⁵³³ Vegeu l'Edicte de 3 de juny de 2004, sobre una resolució del conseller de Política Territorial i Obres Públiques referent als municipis del litoral de Catalunya, publicat al DOGC núm. 4155, de 16 de juny de 2004.

⁵³⁴ Vegeu l'Edicte de 8 de juny de 2005, sobre una resolució del conseller de Política Territorial i Obres Públiques referent a tots els municipis del litoral de Catalunya, publicat al DOGC núm. 4407, de 16 de juny de 2005.

⁵³⁵ GIFREU FONT, Judith, "El planeamiento urbanístico", op. cit. (pàg. 155-214).

tràmit essencial, l'absència del qual provoca la nul·litat de l'acte d'aprovació. Segons la mateixa autora, les persones que hagin presentat al·legacions en aquest tràmit no adquireixen la condició d'interessats, però tenen dret a rebre una resposta raonada de l'Administració, d'acord amb el que s'estipula a l'article 86 de la LRJ-PAC i en termes idèntics en l'article 52.4 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques a Catalunya⁵³⁶. En el cas concret dels PDUSC, aquest període es va obrir en el mateix moment de la seva aprovació inicial.

Simultàniament al tràmit d'informació pública d'un pla director urbanístic, d'acord amb l'article 83.3 del TRLUC, s'ha de sol·licitar un informe als departaments interessats i als organismes afectats per raó de les seves competències sectorials,⁵³⁷ els quals l'han d'emetre en el termini d'un mes, llevat que una disposició n'autoritzi un de més llarg. En relació amb els PDUSC, es va ser estrictament respectuós amb aquests informes i se'n van sol·licitar a totes les administracions i organismes afectats.⁵³⁸ En aquest tràmit d'informació pública també s'havia d'exposar, en el cas que fos preceptiu d'acord amb la normativa vigent, l'estudi o l'informe ambiental pertinent —aspecte inclòs en l'article 83.4 i que ha estat derogat per l'esmentada Llei 3/2012—. En el supòsit concret dels PDUSC, com s'ha apuntat, l'informe d'avaluació ambiental no va existir i en l'expedient només hi figura un informe emès per la Direcció General del Medi Natural del Departament de Medi Ambient que és del

⁵³⁶ La llei publicada al DOGC el 5 d'agost de 2010 ha sigut objecte d'un ampli estudi doctrinal en l'obra de diversos autors coordinada per Joaquín TORNOS MAS, *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña*, Iustel, 2012.

⁵³⁷ En relació amb els informes esmentats, s'ha de tenir present que l'article 15.3.b del Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei del sòl, recorda l'obligació de sol·licitar els informes necessaris a l'Administració de costes en l'aprovació d'aquells instruments de planejament que afectin la delimitació o la protecció del domini públic marítimoterrestre.

⁵³⁸ D'acord amb el que estableix l'Edicte de 3 de juny de 2004, sobre una resolució del conseller de Política Territorial i Obres Públiques referent als municipis del litoral de Catalunya, es van sol·licitar informes al Ministeri de Foment, Demarcació de Carreteres de l'Estat a Catalunya; Ministeri de Foment, Secretaria General d'Infraestructures, Direcció General de Ferrocarrils; Ministeri de Foment, Secretaria General de Transports, Direcció General d'Aviació Civil; Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç, Secretaria d'Estat de Telecomunicacions i per a la Societat de la Informació, Direcció General de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació; Demarcació de Costes de l'Estat a Catalunya del Ministeri de Medi Ambient; Direcció General de Carreteres; Direcció General de Ports i Transports; Delegació del Govern a les Societats Concessionàries d'Autopistes; Departament de Medi Ambient i Habitatge; Agència Catalana de l'Aigua; Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca; Departament de Treball i Indústria; Departament de Comerç, Turisme i Consum; Departament de Cultura; Departament d'Interior, Direcció General d'Emergències i Protecció Civil; Serveis de Vies Locals de la Diputació de Barcelona, Tarragona i Girona; Àrea d'Espais Naturals de la Diputació de Barcelona, de Tarragona i de Girona; Servei de Costes de la Direcció General d'Arquitectura i Paisatge, i Patrimoni i Urbanisme de Renfe.

tot insuficient en relació amb la Directiva europea 2001/42/CE, d'avaluació dels efectes de determinats plans i programes en el medi ambient.

En el cas de la tramitació dels PDUSC, hi va haver un grau elevat de consens,⁵³⁹ de manera que en el període d'exposició pública del PDUSC-1 es van recollir a penes unes 452 al·legacions, sis al·legacions escasses per cadascun dels municipis afectats. En el cas del PDUSC-2, van ser 168 les al·legacions presentades. Ara bé, els 186 recursos presentats contra el PDUSC-1 i 92 en relació amb el PDUSC-2 —que es van convertir en 81 contenciosos administratius contra el PDUSC-1 i 22 contra el PDUSC-2—⁵⁴⁰ demostren que no hi ha consens general sobre el contingut del Pla, sobretot pel que fa als particulars afectats per possibles canvis de classificació de sòl de la seva propietat.

Un cop s'ha portat a terme el tràmit d'informació pública, s'han sol·licitat els informes a les administracions amb competències sectorials afectades i s'han escoltat els ens locals en el tràmit d'audiència singularitzat, es pot passar a aprovar provisionalment el pla director, aprovació provisional que correspon, d'acord amb l'article 83.1 del TRLUC, a la comissió territorial d'urbanisme competent, llevat que l'àmbit territorial del pla afecti més d'una comissió, com és el cas dels PDUSC. En aquest cas, el pla no s'aprova provisionalment, sinó que ja és aprovat definitivament pel conseller o consellera del departament competent en matèria de política territorial. En el supòsit contrari, primer l'aprova la comissió corresponent i posteriorment és elevat al conseller o consellera per a l'aprovació definitiva.

És important recordar que, en el cas concret dels PDUSC, a més d'incorporar les al·legacions que es va considerar convenient de particulars i ajuntaments afectats, es van haver de respectar les competències estatals en matèria de costes regulades a la LC. En aquest sentit, destaca l'article 112.a en relació amb el 117 de la LC, que estableix la facultat estatal d'emetre informes, amb caràcter previ i vinculant, sobre plans i normes territorials i urbanístiques que afectin la LC, si bé, d'acord amb la sentència 149/1991 del TC, aquesta vinculació només afecta les normes urbanístiques que repercuteixin en facultats pròpies de l'Estat, com per exemple l'atorgament de títols per a l'ocupació o la utilització del domini —

⁵³⁹ Les dades són extretes de l'obra d'ORIOLO NEL·LO *Ordenar el territorio. La experiencia de Barcelona y Cataluña*, op. cit. (pàg. 117-141).

⁵⁴⁰ La majoria dels recursos presentats a hores d'ara ja tenen sentència de la secció tercera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, i algunes es troben pendents de recurs de cassació davant del Tribunal Suprem.

que l'any 2005 no era competència de la Generalitat— o d'altres competències sectorials, com la defensa o la il·luminació de costes o ports d'interès general, per posar alguns exemples. En principi, doncs, els PDUSC no afecten cap d'aquestes competències pròpies de l'Estat, però, tot i així, l'informe és va sol·licitar, malgrat no ser vinculant.

En el cas concret dels plans directors, el primer d'aquests plans, el PDUSC-1, es va aprovar definitivament el 25 de maig de 2005 i es va publicar mitjançant l'Edicte de 7 de juny de 2005, publicat al DOGC núm. 4407, de 16 de juny de 2005; el segon, el PDUSC-2, es va aprovar definitivament el 16 de desembre del mateix any 2005 i es va publicar mitjançant l'Edicte de 7 de febrer de 2006 al DOGC núm. 4575, de 17 de febrer de 2006. La publicació de les dues normes, d'acord amb l'article 103 del TRLUC, inclou l'acord d'aprovació definitiva i les normes urbanístiques corresponents.

3. EL PRINCIPI D'AUTONOMIA MUNICIPAL COM A LÍMIT ALS PLANS DIRECTORS URBANÍSTICS

Estudiarem en aquest epígraf els límits que la jurisprudència ha imposat als plans directores des de l'òptica del principi d'autonomia municipal, però abans farem referència —ni que sigui breument— al contingut de l'esmentat principi constitucional i a les relacions que aquest ha mantingut amb el planejament urbanístic.⁵⁴¹

3.1 La relació entre autonomia municipal i planejament urbanístic

El principi d'autonomia municipal està recollit a la mateixa CE, en els articles 137 i 140, en què s'afirma que la Constitució garanteix l'autonomia dels municipis, els quals gaudeixen de personalitat jurídica plena.

Partint d'aquesta premissa, l'article 2 de la Llei de bases del règim local afirma que la legislació de l'Estat i les comunitats autònomes haurà d'assegurar als municipis el seu dret a intervenir en tots els assumptes que afectin directament el cercle dels seus interessos, per a la qual cosa els atribuirà les competències que siguin procedents. És, doncs, justament en aquest marc que l'article 25.2.d de la mateixa LBRL conclou que, entre les competències que ha d'exercir el municipi, d'acord amb l'esmentat principi, hi figuren, entre d'altres, les d'ordenació, gestió, execució i disciplina urbanístiques. La competència urbanística en tots els seus vessants és, per tant, una competència municipal que garanteix la plena autonomia del municipi respecte de la resta d'administracions.

Ara bé, la mateixa LBRL estableix un primer límit —en l'article 58.2— en l'exercici de les competències esmentades, en afirmar que “en tot cas les administracions que tinguin atribuïdes la formulació i aprovació d'instruments de planificació han d'atorgar a les restants una participació que permeti harmonitzar els interessos públics afectats”. Això comportarà —com veurem— una relació bicèfala en el procediment d'aprovació del planejament entre les

⁵⁴¹ Sobre aquesta relació es pot veure l'obra de Julio PONCE SOLÉ, *Discrecionalidad urbanística y autonomía municipal*, Escola d'Administració Pública de Catalunya i Civitas, Madrid, 1996; també a José Luis MEILÁN GIL, “Autonomía local y planeamiento urbanístico”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 6, A Coruña, 2002 (pàg. 459-472); així com en l'obra col·lectiva coordinada per Manuel J. DOMINGO ZABALLOS titulada *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, Thomson-Civitas, 2005 (pàg. 407-413).

dues administracions amb competències en relació amb l'urbanisme —la comunitat autònoma i l'ajuntament.

En l'àmbit català, el Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, reitera —en l'article 3— l'autonomia dels ens locals i afirma —en l'article 66.3—, talment com en la legislació estatal, que el municipi té competències pròpies en l'ordenació, la gestió, l'execució i la disciplina urbanístiques.

Pel que fa a la legislació urbanística, on Catalunya té les competències exclusives, en l'article 14.2 del TRLUC s'afirma que “els municipis i les comarques, sota els principis d'autonomia per a la gestió dels interessos respectius, de proporcionalitat i de subsidiarietat, exerceixen llurs competències urbanístiques en els termes determinats per la legislació de règim local i per aquesta Llei”. Així mateix, la Llei, a l'hora de concretar les competències dels ens locals, ho fa de manera residual en anunciar que “la competència urbanística dels ajuntaments comprèn totes les facultats de naturalesa local que no hagin estat expressament atribuïdes per aquesta Llei a altres organismes”. Convé preguntar-se quines són aquestes facultats de naturalesa local que han estat atribuïdes a altres administracions.

Com resol JOAN TRAYTER,⁵⁴² l'Administració de la Generalitat, dins d'aquesta autonomia municipal en matèria urbanística, intervindrà en diversos àmbits: quan estiguin en joc interessos supralocals; quan els municipis, per escassa dimensió o per falta de recursos, no puguin exercir plenament les competències urbanístiques que els corresponguin; quan s'hagi de subrogar en els supòsits d'inactivitat o d'incompliment en les competències locals, i finalment, per fomentar l'acció urbanística d'aquests ens locals.

En resum, les competències municipals en matèria d'urbanisme també permeten la intervenció de la Generalitat de Catalunya en determinats supòsits, entre els quals hi ha els casos en què estiguin en joc interessos supralocals o, dit d'una altra manera, quan estiguin en joc interessos que afectin més d'un municipi o el conjunt del territori. Llavors, la Generalitat podrà assumir competències que inicialment correspondrien als ens locals. El motiu és que, segons afirma SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS,⁵⁴³ cada vegada es fa més necessària una

⁵⁴² TRAYTER JIMÉNEZ, Joan M (dir.), *Comentarios a la Ley de urbanismo de Cataluña*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2008 (pàg. 111-132).

⁵⁴³ GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, *Urbanismo y ordenación del territorio*, op. cit. (pàg. 41-60).

actuació d'ordenació territorial supramunicipal com a marc de referència per als ajuntaments i la seva activitat urbanística. Segons el mateix autor, el poder urbanístic dels ajuntaments, tot i l'autonomia local, no es pot entendre com un poder absolut.

El problema és que aquesta ordenació supramunicipal, sigui territorial o urbanística, que faci la Generalitat o una altra comunitat autònoma pot alterar l'esperit del principi d'autonomia municipal reconegut constitucionalment. On són els límits? On comença la capacitat dels governs autonòmics d'ordenar el seu territori i on acaba l'autonomia municipal?

Aquesta és segurament una pregunta sense resposta o, en tot cas, amb una resposta matisada dins d'una àmplia gamma de grisos. Així es desprèn com a mínim del contrast entre la jurisprudència del Tribunal Constitucional i la del Tribunal Suprem —fins als inicis dels anys noranta— en relació amb l'autonomia municipal sobre urbanisme. Aquesta jurisprudència, en el cas del TC en les sentències d'11 de novembre⁵⁴⁴ i 22 de desembre de 1988,⁵⁴⁵ però també més tard en la de 2 d'abril de 1992,⁵⁴⁶ tal com afirma TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ,⁵⁴⁷ va considerar suprimida la capacitat d'intervenció de les autoritats supramunicipals en la competència municipal en matèria d'urbanisme, encara que confluïssin interessos de diferents nivells en les decisions relatives a l'ordenació territorial i urbana.

No és el cas del Tribunal Suprem, que, en la Sentència de 13 de juliol de 1990,⁵⁴⁸ va trobar un punt d'equilibri entre les exigències que deriven del principi constitucional d'autonomia municipal i els requisits que resulten de la necessària integració en un marc supramunicipal de la pluralitat d'interessos i perspectives. La sentència, de la qual va ser ponent FRANCISCO JAVIER DELGADO BARRIO, marca un punt d'inflexió en la línia jurisprudencial i, com apunta MEILAN GIL,⁵⁴⁹ suposa un pas important en la configuració de la relació entre planejament

⁵⁴⁴ STC 213/1988, d'11 de novembre (RTC 1988\213).

⁵⁴⁵ STC 259/1988, de 22 de desembre (RTC 1988\259).

⁵⁴⁶ STC 46/1992, de 2 d'abril (RTC 1992\46).

⁵⁴⁷ FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Manual de derecho urbanístico*, op. cit. (pàg. 15-45).

⁵⁴⁸ STS 6034/1990, de 13 de juliol (RJ 1990\6034).

⁵⁴⁹ MEILÁN GIL, José Luis, "Autonomía local y planeamiento urbanístico", op.cit. (pàg. 459-472).

urbanístic i autonomia municipal, en definir quins són els controls que la comunitat autònoma pot portar a terme en el moment d'aprovació definitiva del planejament:

- “A) Aspectos reglados del plan: control pleno de la Comunidad con una matización para el supuesto de que entren en juego conceptos jurídicos indeterminados —es bien sabido que éstos admiten una única solución justa y que por tanto integran criterios reglados—:
- a) Si la determinación del planeamiento que se contempla no incide en aspectos de interés supralocal, el margen de apreciación que tales conceptos implican corresponde a la Administración municipal.
 - b) Si el punto ordenado por el plan afecta a intereses superiores, ese margen de apreciación se atribuye a la Comunidad.
- B) Aspectos discrecionales. También aquí es necesaria aquella subdistinción:
- a) Determinaciones del plan que no inciden en materias de interés comunitario. Dado que aquí el plan traza el entorno físico de una convivencia puramente local y sin trascendencia para intereses superiores, ha de calificarse como norma estrictamente municipal [...].
 - b) Determinaciones del planeamiento que tienen conexión con algún aspecto de un modelo territorial superior [...], resulta admisible un control de oportunidad en el que prevalece la apreciación comunitaria” (Sentència del Tribunal Suprem 6034/1990, de 13 de juliol).

Més recentment la jurisprudència del Tribunal Constitucional també ha imposat límits al principi d'autonomia municipal en relació amb el planejament urbanístic. Com a síntesi de tota aquesta jurisprudència, reproduïm el fonament jurídic desè de la Sentència 240/2006, de 20 de juliol,⁵⁵⁰ de la qual va ser ponent ROBERTO GARCÍA-CALVO i MONTIEL:

“[...] A efectos del enjuiciamiento a efectuar ahora ha de tenerse presente la consolidada doctrina, sintetizada en la STC 159/2001, de 5 de julio (RTC 2001, 159), F. 4, según la cual la Administración territorial a la que el constituyente encomendó la competencia normativa en urbanismo [...] está legitimada para regular de diversas maneras la actividad urbanística y para otorgar en ella a los entes locales, [...] siempre que respete ese núcleo mínimo identificable de facultades, competencias y atribuciones [...].

[...] «lo que se exige a los legisladores autonómicos y estatal es que respeten la garantía mínima y reconocible de participación» (STC 159/2001 [RTC 2001, 159], F. 12, con cita de la STC 109/1998, de 21 de mayo [RTC 1998, 109], F. 7) en el proceso de elaboración del planeamiento, ya que la Constitución no establece ni precisa cuál deba ser el haz mínimo de competencias que, para atender a la gestión de los respectivos intereses, debe el legislador atribuir a los entes locales (STC 109/1998, F. 2) [...]” (Sentència del Tribunal Constitucional 240/2006, de 20 de juliol).

Com afirma la sentència, no existeix un contingut competencial mínim que el legislador ha d'atribuir a les comunitats autònomes, però sí en canvi uns límits que el legislador ha de respectar en la relació entre el principi d'autonomia local i el planejament urbanístic: respecte d'un nucli mínim identificable de facultats, competències i atribucions als ens locals, i

⁵⁵⁰ Sentències del Tribunal Constitucional núm. 240/2006, de 20 de juliol (RTC\2006\240); núm. 51/2004, de 13 d'abril (RTC\2004\51); núm. 159/2001, de 5 de juliol (RTC\2001\159), i núm. 109/1998, de 21 de maig (RTC\1998\109).

garantia mínima de participació dels ens locals en la tramitació dels instruments de planejament urbanístic.

Partint d'aquesta premissa, i tornant al nostre estudi sobre els plans directors, el professor BAÑO LEÓN⁵⁵¹ estudia la constitucionalitat del planejament supramunicipal —territorial o urbanístic— imposat per les comunitats autònomes als ens locals. Recorda que no serveix de res invocar genèricament l'autonomia local —en relació amb aquests plans— perquè no existeix contingut mínim, però en canvi sí que existeixen límits constitucionals derivats de l'autonomia municipal, que ell sintetitza en tres: a) garantia del procediment o participació efectiva del municipi en els plans que els afecten; b) garantia integral de certs continguts, i c) garantia de proporcionalitat.

3.1.1. La participació “adequada” o “efectiva” dels municipis en l'elaboració del planejament urbanístic que se'ls imposa

La jurisprudència del Tribunal Constitucional, lluny de definir en què consisteix “la garantía mínima y reconocible de participación” que el mateix tribunal imposa als legisladors autonòmic i estatal en el procés d'elaboració del planejament, s'ha limitat a refermar la necessitat que aquesta existeixi perquè la norma sigui constitucional d'acord amb el principi d'autonomia municipal —sentències del Tribunal Constitucional núm. 240/2006, de 20 de juliol (RTC\2006\240), núm. 51/2004, de 13 d'abril (RTC\2004\51), núm. 159/2001, de 5 de juliol (RTC\2001\159), i núm. 109/1998, de 21 de maig (RTC\1998\109)—. La concreció d'aquesta participació s'ha deixat, doncs, en mans de la doctrina administrativista, que ha anat perfilant el contingut d'aquest límit.

En aquest sentit, segons GONZÁLEZ-VARAS,⁵⁵² per solucionar aquest problema d'encaix o d'equilibri entre els interessos municipals i els superiors, cal una participació adequada dels ajuntaments en l'elaboració del planejament territorial o urbanístic que se'ls imposa. Segons l'autor, tot i que el tràmit d'audiència o consulta a vegades s'entengui de manera flexible —per les escasses conseqüències per la seva inexistència—, és necessària una audiència “suficient” i, per tant, que consti que les al·legacions de l'ajuntament afectat han estat

⁵⁵¹ BAÑO LEÓN, José M., “Los planes autonómicos con incidencia en el urbanismo municipal”, *Informe Comunidades Autónomas 2005*, Institut de Dret Públic de Barcelona, Barcelona, 2006 (pàg. 803-808).

⁵⁵² GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, *Urbanismo y ordenación del territorio*, op. cit. (pàg. 41-60).

considerades, sobretot si es té en compte que la decisió final sobre el pla concret no dependrà dels municipis, que només podran participar en l'elaboració d'aquest pla a través del tràmit d'audiència.

Aprofundint més en el contingut d'aquest límit, el professor BAÑO LEÓN defineix el contingut d'aquesta participació, que ell afirma que ha de ser “efectiva”, a partir d'una sèrie de criteris positius i negatius: a) la participació no pot quedar reduïda al tràmit d'informació pública genèric del procediment i es requereix una consulta específica al municipi o municipis afectats; b) la participació ha de ser prèvia i no posterior a la formulació del pla, per evitar el risc de convertir la consulta en un mer formalisme; c) la participació ha de permetre conèixer de manera precisa el punt de vista del municipi. Com a conseqüència d'aquests criteris, segons BAÑO LEÓN, l'absència del tràmit de participació determina la nul·litat de ple dret del pla,⁵⁵³ però, en sentit contrari, la falta de participació o la conformitat del municipi en el pla n'impedeix la impugnació a partir del principi d'autonomia local.

S'ha de dir, en relació amb els PDUSC, i en general pel que fa a la figura dels plans directors, que aquest requisit es compleix amb escreix, ja que, tal com consta en els edictes d'aprovació inicial i final dels PDUSC, així com en l'article 83.1 del TRLUC, no només es dóna audiència als ens locals durant la tramitació dels plans, sinó també abans de la seva aprovació inicial en l'avanç de planejament. Aquest és, si més no, un dels objectius dels PDUSC: arribar a un alt grau de consens que en permeti un desplegament correcte, i així sembla que ho demostren les poques al·legacions rebudes i l'escassa litigiositat contenciosa administrativa dels plans, si es té en compte el seu abast en quilòmetres i les conseqüències de la seva ordenació —que prohibeix l'edificació de molts àmbits que amb anterioritat als PDUSC eren susceptibles de ser desenvolupats.

3.1.2. El contingut mínim de les competències municipals en urbanisme i el principi de proporcionalitat que ha de regir el planejament supramunicipal

Novament com en el cas anterior, la jurisprudència del TC no concreta el contingut mínim, ja que aquesta es limita a recordar que “la Constitución no establece ni precisa cuál deba ser el haz mínimo de competencias que, para atender a la gestión de los respectivos intereses, debe

⁵⁵³ Pel fet de prescindir totalment i absolutament del procediment legalment establert, d'acord amb l'article 62.1 LRJPAC, en termes anàlegs al que succeeix per manca del tràmit d'informació pública en el procediment urbanístic.

el legislador atribuir a los entes locales”, en la mateixa jurisprudència citada anteriorment. Ara bé, tal com s’ha exposat abans, la important Sentència del Tribunal Suprem 6034/1990, de 13 de juliol, sí que va servir per precisar que a la comunitat autònoma li correspon el control de legalitat sobre aspectes reglats i el control d’oportunitat sobre aquells aspectes que incideixen sobre interessos supramunicipals. La resta depèn dels municipis.

Des de la perspectiva del planejament supramunicipal, aquesta exigència comporta, com afirma GONZÁLEZ-VARAS, que no podem convertir l’ordenació supramunicipal —ell es refereix a la territorial, però l’argument és extensible a l’urbanística— en una “fórmula mágica que nos sirve para marginar todo tipo de actividad urbanística local”, deixant del tot buides les competències locals. Probablement aquesta és la gran temptació del planejador supramunicipal i al mateix temps, per tant, el gran risc en l’aplicació de figures com els plans directors.

En un sentit similar, el professor BAÑO LEÓN també planteja —a través de l’estudi de la Sentència del Tribunal Constitucional 51/2004, de 13 d’abril— la necessitat d’utilitzar aquest límit —del contingut mínim de les competències municipals— per posar barreres als instruments de planejament supramunicipal que s’excedeixin de les seves funcions. L’esmentada STC 51/2004 conclou que “la ordenación urbanística del territorio municipal es tarea que fundamentalmente corresponde al municipio”, és a dir que les lleis urbanístiques no poden, a través del planejament supramunicipal, sostreure al municipi l’ordenació del territori municipal, excepte quan concorrin interessos de caràcter supramunicipal o controls de legalitat. Com afirma BAÑO LEÓN, la “Sentencia es capital para la concepción constitucional de la autonomía local”, ja que permet matisar —a través del principi de proporcionalitat— el criteri fixat anteriorment pel TC, segons el qual les competències locals només són aquelles definides per la llei. Es limita, així, el paper d’aquells instruments de planejament supramunicipal que —tot i gaudir d’habilitació legal— s’excedeixin de les seves competències i envaeixin les del municipi.

BAÑO LEÓN defensa, en aquest sentit, la utilització del principi de proporcionalitat en la relació entre el planejament supramunicipal i el municipal, partint de la premissa constitucional que l’ordenació urbanística del municipi correspon essencialment a aquest. A criteri de l’autor, que comparteixo plenament, només seran constitucionals —des de la perspectiva de l’autonomia municipal— aquelles limitacions imposades pel planejament

supramunicipal al municipi que siguin les necessàries i proporcionals als fins que persegueix la figura. La utilització d'aquest criteri permetria desclassificar sòl urbanitzable —per protegir un espai com el litoral—, però no en canvi establir tipologies edificatòries als municipis costaners. Tot i que les dues mesures podrien fonamentar-se en l'interès supramunicipal de protecció de la costa, probablement la definició de tipologies edificatòries s'excedeix d'una mera condició necessària i és un aspecte d'estricta oportunitat que han de decidir els municipis.

Com veurem a continuació, a través de la jurisprudència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en relació amb els PDUSC, és justament en l'aplicació d'aquest principi de proporcionalitat —o en la definició de les limitacions necessàries i proporcionals— on algunes disposicions del PDUSC-2 poden xocar amb el principi d'autonomia municipal.

3.2 Els plans directores urbanístics i el principi d'autonomia municipal en la jurisprudència

La problemàtica en l'encaix entre els instruments d'ordenació supramunicipals —urbanístics o territorials— de les CA amb el planejament municipal ara es reproduïx en el cas dels plans directores, amb la peculiaritat —com s'ha posat de manifest— que la gran indefinició conceptual i d'objectius que el TRLUC en fa permet que aquests instruments puguin ser usats per vulnerar, en alguns casos, l'autonomia municipal,⁵⁵⁴ imposant la voluntat de l'executiu català per sobre de la del municipi.

Com s'ha explicat en l'epígraf anterior dels dos límits clàssics de la jurisprudència constitucional, els plans directores no plantegen problemes pel que fa a la manca de participació dels ens locals, però sí dubtes pel que fa al respecte al contingut mínim de les competències municipals en relació amb el principi de proporcionalitat.

En aquest sentit, hem de tenir en compte que en el cas dels PDUSC no només requalifiquen sòl urbanitzable a no urbanitzable, sinó que imposen els seus criteris d'ordenació al llarg de tot el litoral català, fins al punt que en alguns casos arriben a exigir el manteniment d'un

⁵⁵⁴ ORIOL NEL·LO recorda en aquest sentit la necessitat de trobar un equilibri, a vegades difícil, entre l'interès col·lectiu —o supramunicipal— i l'autonomia local a *Ordenar el territori. La experiència de Barcelona y Cataluña*, op. cit. (pàg. 101-116).

arbrat concret per al desenvolupament d'un sector o a definir uns usos específics per a les edificacions permeses.

¿Es pot admetre, doncs, que, a l'empara d'un interès supramunicipal —la protecció del litoral—, d'acord amb el principi de proporcionalitat, es pugui classificar sòl, arribar a un grau de concreció propi del planejament derivat i, en definitiva, imposar un determinat model de desenvolupament urbanístic?

Per respondre aquestes tres qüestions, analitzem a continuació la jurisprudència i la doctrina, amb una atenció especial a les darreres sentències del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en relació amb els PDUSC.

3.2.1 Límits a la capacitat de classificar sòl: es requereix la participació dels municipis i habilitació legal

Tot i que el Tribunal Suprem encara no ha tingut ocasió de pronunciar-se sobre cap dels recursos de cassació interposats contra sentències del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya pel que fa als PDUSC, el cert és que sí que ha abordat —en dues sentències— el problema de la possible vulneració de l'autonomia municipal per part de normes d'ordenació territorial que contenien determinacions urbanístiques pròpies dels plans municipals —com per exemple, la classificació de sòl.

En la primera, de 20 de febrer de 2003,⁵⁵⁵ la part demandant considerava vulnerat el principi d'autonomia municipal al·legant que un pla d'ordenació territorial autonòmic contenia determinacions urbanístiques pròpies dels plans municipals. El Tribunal Suprem va acabar resolent que no s'infringia aquest principi pel fet que el Pla d'ordenació territorial, d'acord amb la normativa autonòmica vigent, podia classificar i desclassificar sòl, regular usos i intensitats i establir estàndards urbanístics, sempre que fos necessari per al compliment de les finalitats que per a aquests instruments assenyala la norma. No obstant això, com a argument decisiu per declarar no violada l'autonomia municipal de l'ajuntament afectat —tal com reconeix GONZÁLEZ-VARAS—, el Tribunal va argumentar que l'ajuntament havia participat en l'elaboració del Pla objecte del recurs. En el mateix sentit, en una segona sentència del TS,

⁵⁵⁵ STS 2126/2003, de 20 de febrer (RJ 2003\2126).

de 6 de maig de 2002,⁵⁵⁶ també la part demandant entenia que es vulnerava el mateix principi d'autonomia municipal per l'aprovació d'un pla de característiques similars. En aquell cas, el TS va donar la raó a l'ajuntament afectat perquè entenia que no havia tingut lloc una audiència suficient en el procediment d'aprovació del pla.

Així doncs, es pot concloure que el TS admet la legitimitat de regulacions purament urbanístiques efectuades per les comunitats autònomes, però exigeix que en la seva tramitació es doni audiència “suficient” als ens locals afectats.

Pel que fa a la doctrina, SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS també admet que instruments d'ordenació del territori —independentment de la seva naturalesa jurídica— puguin classificar sòl sempre que estiguin habilitats per fer-ho en la legislació específica i es respectin una sèrie de criteris, entre els quals hi ha la necessitat que aquestes normes es concentrin més en el sòl no urbanitzable que en la resta, i en tot cas, si la classificació afecta sòl urbanitzable o urbà, aquesta decisió exigeix, segons l'autor, una major motivació que ho justifiqui. En idèntic sentit s'expressa BAÑO LEÓN,⁵⁵⁷ sempre que aquesta classificació de sòl s'ajusti als fins perseguits, per l'instrument de planejament supramunicipal, per aplicació del principi de proporcionalitat es permetria —en pro de la protecció del litoral— classificar sòl com a no urbanitzable, però no pas l'operació contrària.

El problema és que, en el cas dels plans directors, com s'ha exposat, aquesta habilitació pròpiament no existeix a l'article 56.2 del TRLLUC, sinó que s'ha d'anar a buscar al RLU i a l'article 32 del TRLUC, on es defineix el sòl no urbanitzable. Tot i això, la seva definició, absolutament genèrica, tampoc no ho prohibeix. La qüestió és si es tracta d'un obstacle suficient per evitar, des de la perspectiva jurisprudencial, que els plans directors requalifiquin sòl.

Responent aquesta pregunta, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya ha tingut ocasió de pronunciar-se en diverses sentències sobre la matèria reafirmant la capacitat d'aquests plans

⁵⁵⁶ STS 6908/2002, de 6 de maig (RJ 2002\6908).

⁵⁵⁷ BAÑO LEÓN, José M., “Los planes autonómicos con incidencia en el urbanismo municipal”, op. cit. (pàg. 803-808).

de classificar sòl. Per totes aquestes sentències,⁵⁵⁸ citem a continuació el fonament jurídic quart de la Sentència 203/2009, de 5 de març:

“Según la actora no procede la clasificación del Sector como suelo no urbanizable ya que no concurren los requisitos previstos en el artículo 32 del Decreto legislativo 1/2005, del Texto refundido de la Ley de Urbanismo (de la Ley 2/2002, de urbanismo), en concreto los establecidos en el apartado a) de dicho precepto, dada la falta de los valores que en la norma se expresan.

Pero el expresado artículo 32 del Decreto legislativo 1/2005, del Texto refundido de la Ley de urbanismo, y el artículo 32 de la Ley 2/2002, de urbanismo, tanto en su redacción original como en la dada por la Ley 10/2004, de modificación de la Ley 2/2002, contemplan el supuesto de suelo no urbanizable por razón de las determinaciones de los planes directores —como es el de autos—, de conformidad con lo que establece el artículo 56 de los mismos textos legales, precepto que regula los planes directores urbanísticos. No es pues de aplicación el apartado a) del citado artículo 32.

Por otra parte, la clasificación operada por el Pla director tiene su fundamento en los mismos objetivos del Pla director: olvida la parte actora que, conforme al ya citado art. 55 de la Llei 2/2002, los planes directores urbanísticos integran el planeamiento urbanístico general y que el art. 56 señala que les corresponde no sólo establecer directrices y medidas de protección, concretar las grandes infraestructuras y programar políticas supramunicipales de suelo y vivienda, sino también establecer determinaciones sobre el desarrollo urbanístico sostenible, la movilidad de las personas y mercancías y el transporte público, y esas determinaciones conllevan la posibilidad de clasificar suelo, como lo acredita el también citado art. 32 al definir como suelo no urbanizable, entre otros supuestos, aquel que determine un plan director, y como se deduce del art. 56.4 al señalar que el planeamiento que resulte afectado por las determinaciones de un plan director urbanístico se ha de adaptar, en los términos que éste establezca, sin perjuicio de la entrada en vigor inmediata del plan director y salvando las disposiciones transitorias que incluya.

A mayor abundamiento, el Decret 305/2006, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo, en su art. 63.2, establece que las determinaciones de los planes directores urbanísticos pueden comportar la clasificación o calificación del suelo” (Fonament jurídic quart de la Sentència 203/2009, de 5 de març, del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya).

En definitiva, les previsions de l'article 32 en relació amb el 56 de la Llei d'urbanisme, afegides a l'aclariment de l'article 63.2 del RLU, deixen fora de dubte —segons el TSJC— la possibilitat que els plans directores —i més concretament els PDUSC— puguin classificar sòl.

3.2.2 Límits al contingut de les disposicions dels plans directores urbanístics: han de respectar les competències mínimes del planejament municipal

Una de les al·legacions recurrents en els diferents contenciosos administratius interposats contra els PDUSC va ser la vulneració, per part d'aquests, del principi d'autonomia municipal, per l'excés de regulació de les seves disposicions. Curiosament, però, en la

⁵⁵⁸ Entre altres sentències de la secció tercera del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, dels magistrats JOSÉ JUANOLA, PILAR MARTÍN i MANUEL TÁBOAS, destaquem les següents: Sentència 203/2009, de 5 de març (STSJ CAT 7646/2009); Sentència 521/2009, de 29 de maig (STSJ CAT 5773/2009); Sentència 250/2011, de 25 de març (STSJ CAT 4207/2011); Sentència 425/2011, de 26 de maig (STSJ CAT 7546/2009), i Sentència 189//2009, de 13 de març (STSJ CAT 7631/2009).

majoria de les sentències⁵⁵⁹ en què el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya es pronuncia sobre la vulneració del principi esmentat, el recurrent no va ser cap administració local, sinó un conjunt de propietaris afectats per les disposicions del Pla.

Sigui com sigui, pel que fa al PDUSC, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya sí que introdueix límits per modular quin ha de ser el seu contingut. S'ha de dir, però, que les sentències dictades van ser en relació amb les fitxes normatives del segon dels PDUSC-2, que, proporcionalment per l'àmbit que afectava, va tenir molta més litigiositat contenciosa administrativa com a conseqüència de la tipologia de sòl que regulava —l'urbanitzable delimitat sense pla parcial aprovat.

El conjunt de sentències dictades⁵⁶⁰ tenen com a referència la Sentència 17/2009, de 13 de gener, de la secció tercera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, de la qual va ser ponent MANUEL TÁBOAS BENTACHS. Aquesta, basant-se en la doctrina fixada per la mateixa Sala,⁵⁶¹ que segueix fil per randa la jurisprudència fixada pel Tribunal Suprem en l'esmentada Sentència 6034/1990, de 13 de juliol, va dictaminar el següent:

“Como no les pasa desapercibido a las partes contendientes en el presente proceso, se hace necesario volver a traer a colación la evolución jurisprudencial recayente en materia de autonomía municipal y competencias de la administración autonómica a la luz de los nuevos principios organizativos introducidos por nuestra Constitución —artículos 137 y 140—. A estos efectos, deberá recordarse que la Constitución atribuye a los municipios autonomía «para la gestión de sus respectivos intereses». Ésta es su finalidad u objeto [...].

Pues bien, en el presente caso la posición en la que se planea en la figura de planeamiento urbanístico impugnada aparece perjudicada por el empleo de una técnica que tanto recuerda el régimen de prescripciones bien de un planeamiento general ordinario o inclusive un planeamiento parcial en el que su régimen se distancia tanto de la órbita supramunicipal que sólo cabe concluir que se trata de invadir cometidos propios del ejercicio de competencias urbanísticas decididamente municipales, de tal suerte que, si su empleo se hubiera producido en esas figuras de

⁵⁵⁹ Només en una la vulneració de l'autonomia municipal va ser al·legada per un ajuntament —concretament per l'Ajuntament de l'Ampolla, en la Sentència 763/2009, de 30 de juliol, de la secció tercera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya.

⁵⁶⁰ Sentències de la secció tercera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya dels magistrats JOSÉ JUANOLA, PILAR MARTÍN i MANUEL TÁBOAS: Sentència 17/2009, de 13 de gener (STSJ CAT 2321/2009); Sentència 521/2009, de 29 de maig (STSJ CAT 5773/2009); Sentència 763/2009, de 30 de juliol (STSJ CAT 10493/2009); Sentència 336/2010, de 22 d'abril (STSJ CAT 4659/2010), i Sentència 652/2011, de 27 de juliol (STSJ CAT 855172011).

⁵⁶¹ Pel que fa a la jurisprudència de la Secció Tercera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, en relació amb el principi d'autonomia municipal i planeament urbanístic, es poden veure les sentències núm. 340/2008, de 29 d'abril (STSJ CAT 5812/2008), i núm. 1043/2008, de 30 de desembre (STSJ CAT 13968/2008).

planeamiento, resultaría clara su disconformidad a derecho por invadir y vulnerar el principio de autonomía municipal, y de la misma forma y con mayor fuerza cabe concluir del mismo modo a pesar de tratar de sostener lo mismo en la figura de planeamiento general superior impugnada.

Dicho en otras palabras, el intento de elevar el rango de prescripciones de planeamiento urbanístico de naturaleza municipal y relegando su establecimiento, modificación o revisión al ejercicio de competencias autonómicas en la vía de la figura de planeamiento urbanístico constitutiva, ni más ni menos, del Plan director urbanístico, dejando sin posibilidad alguna para con las vías conaturales del planeamiento urbanístico general ordinario o parcial, se estima acentuadamente improcedente, conllevando de la misma forma la nulidad pretendida.”

El TSJC entén així que la definició de la ubicació d'espais lliures, vials, parcel·les mínimes, usos del sòl, altures màximes o la condició de manteniment de l'arbrat⁵⁶² sobrepassen les funcions del pla director i extreuen al municipi —i vulneren el principi d'autonomia municipal— les seves competències naturals en urbanisme. Dit en altres termes, vulneren el contingut mínim de les competències municipals i s'excedeixen, des de la perspectiva del principi de proporcionalitat definit per BAÑO LEÓN, en les funcions que correspondrien al pla supramunicipal l'objecte del qual és la protecció del litoral.

Aquesta interpretació va comportar l'anul·lació de diverses de les fitxes normatives⁵⁶³ del PDUSC-2, però al mateix temps va suposar la incorporació d'un autèntic límit a l'ordenació urbanística a través dels PDUSC. S'ha de tenir en compte, però, que l'anul·lació d'aquestes fitxes no impedeix que les condicions esmentades siguin incorporades pel municipi a través

⁵⁶² En la sentència s'estudien les dues fitxes normatives següents, de la lectura de les quals es pot observar l'alt grau de detall dels seus continguts:

“Fitxa normativa del sector 9 sub 2 Portlligat 8 —sector 3 del Pla director. Condicions per al desenvolupament urbanístic:

- Les zones de protecció esgrafiades com de cessió es qualificaran com a espais lliures públics. S'admetrà l'ocupació parcial d'aquests sòls per tal de donar compliment a les reserves obligatòries per a equipaments, tal com preveu el pla parcial en tràmit.
- La protecció corresponent a la cala d'es Jonquet impedeix i, alhora, fa innecessària l'obertura del vial previst pel pla parcial en tràmit.
- La parcel·la mínima serà de 2.000 m² i l'alçada màxima de PB, d'acord amb les condicions fixades pel vigent Pla general d'ordenació.
- Es suggereix que el planejament estudiï la possibilitat d'admetre l'ús hotel·ler com a alternativa a l'ús residencial unifamiliar atesa la reducció de sòl ocupable que resulta de la protecció.

Fitxa normativa del sector 8 Quatre Camins Sud —sector 5 del Pla director. Condicions per al desenvolupament urbanístic:

- Les zones de protecció esgrafiades com de cessió es qualificaran, bàsicament, com a espais lliures públics. Tanmateix, les reserves obligatòries per a equipaments es poden localitzar també en aquests sòls i es pot mantenir l'ús d'aparcament determinat pel Pla general vigent al costat de l'avinguda Salvador Dalí, tot respectant l'arbrat existent.
- La parcel·la mínima serà de 4.000 m² i l'alçada màxima permesa serà de PB, d'acord amb les condicions fixades pel vigent Pla d'ordenació urbanística municipal”.

⁵⁶³ L'anul·lació de les disposicions d'un Pla director té efectes immediats en el planejament municipal i com apunta GEIS CARRERAS, Gemma, pot esdevenir —tot i que no és el supòsit que ens ocupa— un autèntic repte des de la perspectiva de l'execució de sentències, *La ejecución de las sentencias urbanísticas*, op.cit. (pàg. 110-111).

del seu planejament —sobretot si en l’elaboració del PDUSC hi ha participat de manera efectiva el municipi i aquest veu com a pròpies les seves disposicions—. De fet, exactament això és el que va succeir precisament en el supòsit de fet de la Sentència 652/2011, de 27 de juliol,⁵⁶⁴ que va anul·lar una de les fitxes normatives del Pla després que aquestes haguessin estat transposades al POUM del mateix municipi. Així, una vegada les condicions s’havien incorporat al POUM, ja no plantejaven un problema des de la perspectiva de l’autonomia municipal i estaven perfectament d’acord amb les competències urbanístiques municipals. Com a conseqüència de tot plegat, les condicions van decaure del PDUSC, però van continuar sent perfectament vigents, ja que es trobaven en l’articulat del POUM —que tampoc no havia estat impugnat.

3.2.3 Límits a la imposició d’un determinat model de desenvolupament urbanístic sostenible: ha de respectar les competències urbanístiques dels municipis

Un darrer límit que estableix la jurisprudència del TSJC pel que fa als PDUSC i el principi d’autonomia municipal és en relació amb les facultats del pla per condicionar el desenvolupament urbanístic dels municipis a través de la configuració d’un model d’ordenació justificat en el desenvolupament urbanístic sostenible definit en l’article 3 del TRLUC.

Sobre aquest límit, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya ja hi havia teoritzat —amb anterioritat als dictàmens sobre els mateixos PDUSC—, arran del control d’oportunitat que la Generalitat feia sobre figures de planejament general aprovades pels municipis, en nom justament del respecte del principi del desenvolupament urbanístic sostenible. En aquest sentit, la Sentència 992/2007, de 22 de novembre,⁵⁶⁵ de la secció tercera del TSJC, de la qual també va ser ponent el magistrat MANUEL TÁBOAS BENTACHS, posa de manifest la “dificultad, por no decir imposibilidad técnica, de poder sostener un solo, único y unívoco concepto de desarrollo urbanístico sostenible de innegable, cierto y preciso contenido material y formal”.

Davant de la diversitat de criteris, en matèria de desenvolupament urbanístic sostenible, que segons l’esmentada sentència mantenen les diferents parts, però fins i tot els departaments de

⁵⁶⁴ Sentència de la secció tercera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya número 652/2011, de 27 de juliol (STSJ CAT 8551/2011).

⁵⁶⁵ STSJ CAT 14979/2011.

la Generalitat de Catalunya en funció del tipus de plans que aproven —PEIN, plans especials o PDUSC—, el TSJC acaba resolent en la Sentència 992/2007, de 22 de novembre, el criteri següent —reiterat posteriorment en les sentències 630/2008,⁵⁶⁶ de 15 de juliol, i 1043/2008,⁵⁶⁷ de 30 de desembre, i en la ja esmentada 17/2009, de 13 de gener, pel que fa al PDSUC-2—:

“Pues bien, con tales elementos y a no dudarlo con el estado de los conocimientos que se han vertido en este proceso, llegados a este punto debe señalarse que el convencimiento no puede recaer en otro punto que no sea que nos hallamos ante un supuesto —desarrollo urbanístico sostenible— que, como se trasluce en el artículo 3 de la Ley urbanística de Cataluña, que por más que se trate de definir como la utilización racional del territorio y el medio ambiente y que comporta combinar las necesidades de crecimiento con la preservación de los recursos naturales y de los valores paisajísticos, arqueológicos, históricos y culturales, en orden a garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, inescindiblemente comporta que existan o puedan existir diversas apreciaciones igualmente justas y aceptables jurídicamente y, como dice el precepto invocado, que comportan la configuración de modelos de ocupación del suelo que eviten la dispersión en el territorio, favorezcan la cohesión social, consideren la rehabilitación y la renovación en suelo urbano, atiendan la preservación y la mejora de los sistemas de vida tradicionales en las áreas rurales y consoliden un modelo de territorio globalmente eficiente.

Siendo ello así, bien se puede comprender que, lejos de hallarnos ante un único modelo a estimar procedente, caben diversas soluciones y modelos de sostenibilidad, de tal suerte que, evidenciado y justificado un determinado modelo frente a otros posibles e igualmente justificados, la problemática a depurar debe ser la de cuál debe ser el que prevalezca. Y esa determinación debe pivotar inexcusablemente en las técnicas de control de la discrecionalidad ordenadora en ese ámbito y muy especialmente en materia de competencias medioambientales, a no dudarlo en el marco del ejercicio de competencias urbanísticas y en su caso en el halo de intereses locales y autonómicos. Y todo ello sin olvidar y sin perjuicio de cualesquiera planos superiores como los derivados del planeamiento territorial o/y sectorial y cualesquiera ejercicios de competencias inclusive comunitarias como en el presente caso pudieran resultar o de mayor entidad internacional medioambiental”.

Entén el TSJC que no és possible definir un únic model de desenvolupament urbanístic sostenible i, davant dels diversos models possibles, és necessari dirigir l'atenció sobre si la definició del model de desenvolupament urbanístic que ha de prevaldre s'ha de reconèixer a l'administració municipal o l'autonòmica.

Això en definitiva comportarà la impossibilitat jurídica de la Generalitat d'imposar el seu model de desenvolupament urbanístic si aquest no respecta el contingut mínim de les competències dels municipis.

⁵⁶⁶ STSJ CAT 13456/2008.

⁵⁶⁷ STSJ CAT 13968/2008.

3.3 La necessitat d'incorporar límits als plans directores urbanístics a través de la Llei d'urbanisme

De la lectura de la jurisprudència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, però també de la del Tribunal Suprem, es fa evident la necessitat d'establir límits a la figura dels plans directores urbanístics, amb la voluntat, en definitiva, de protegir els ens locals —i el principi d'autonomia municipal—. A la pràctica aquests límits han estat definits —com a mínim parcialment— per la jurisprudència, i a tall de síntesi serien els següents:

- L'elaboració dels plans directores requereix la participació “adequada o efectiva” dels municipis en l'elaboració del planejament urbanístic que se'ls imposa. És cert, però, que, en el cas dels PDUSC, es va portar a terme un tràmit de consulta d'un mes als ajuntaments afectats, del qual van sorgir 11 al·legacions en relació amb el primer PDUSC i 16 en relació amb el segon, abans de l'aprovació inicial. El TRLUC i el RLU només preveuen una consulta prèvia als ajuntaments abans de l'aprovació inicial i un període d'informació pública exprés dels ens locals durant la tramitació. Per aquest motiu fóra important incorporar al text de la Llei —o via reglament— la necessitat d'articular aquests mecanismes de participació “adequada o efectiva” dels municipis en l'elaboració dels plans directores.
- El contingut dels plans directores ha de ser el mínim necessari i proporcional als fins que persegueix la figura, evitant deixar sense competències els ens locals en matèria urbanística. En aquest sentit, tot i que el TSJC aprecia alguns excessos de les fitxes normatives del segon PDUSC, en línies generals podríem afirmar que els plans directores urbanístics del sistema costaner s'ajusten a aquest criteri. Ara bé, no tots els plans directores ho fan,⁵⁶⁸ i per aquest motiu fóra necessari incorporar també a la legislació la concreció d'aquesta limitació en els continguts que respectés el principi d'autonomia municipal, sobretot si tenim en compte que la darrera reforma del

⁵⁶⁸ Com a exemple d'excessos en les regulacions dels plans directores, cito textualment el contingut de l'article 54.4.a del Pla director urbanístic del Pla de l'Estany, publicat al DOGC núm. 5613, de 22 d'abril de 2010:

“La construcció d'un embassament de reg requerirà la sol·licitud de llicència municipal i, quan ho determini la llei, l'informe favorable de l'administració competent, molt especialment pel que fa a la prevenció de la ruptura. La sol·licitud haurà d'anar acompanyada d'un plànol on s'especifiqui el disseny de la sortida d'aigües amb filtres de graves o qualsevol altre sistema filtrant, que asseguri la sortida d'aigua sense materials en suspensió que puguin provocar obturacions dels sistemes de reg. A més a més, s'hauran de dissenyar sistemes de protecció dels amfibis i de caiguda de la fauna en general, com rampes de sortida de l'aigua (de fusta o de pedres) amb un pendent inferior al 10 % (sempre que la mida de la bassa permeti amb aquest pendent arribar al fons) i disseny del fons amb cubetes a una cota inferior a la cota de sortida de l'aigua, que assegurin la persistència d'aigua un cop l'embassament és buit.”

TRLUC operada per la Llei 3/2012 va en el sentit contrari, ja que permet, a través dels anomenats *sectors d'interès supramunicipal*, l'ordenació detallada del sòl amb el nivell propi del planejament derivat.

- La capacitat per classificar sòl dels plans directores requereix una habilitació legal expressa —que ara només es preveu en l'article 56 del TRLUC— per a les àrees residencials estratègiques i els sectors d'interès supramunicipal —i de manera general en el RLU—. Si bé és cert que la jurisprudència del TSJC ha validat la possibilitat que els PDUSC desclassifiquin sòl, perquè aquesta determinació s'adequa als objectius de la mateixa figura, fóra convenient —per dotar-la d'una major seguretat jurídica— una menció específica d'aquesta possibilitat en termes generals a l'actual article 56 del TRLUC.
- Com defensa SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS, es requereix una exigència de motivació espacial si s'entra en la regulació del sòl urbanitzable o urbà. Com ha demostrat l'experiència del PDUSC-2, les regulacions en el sòl urbanitzable delimitat sense pla parcial aprovat han estat —proporcionalment i des de la perspectiva contenciosa administrativa— molt més conflictives que les que es van plantejar per al primer dels PDUSC, que regulava el sòl no urbanitzable i l'urbanitzable no delimitat. El motiu, com és lògic, són les majors expectatives, o en alguns casos drets patrimonialitzats, que els propietaris podien tenir sobre aquest sòl i que exigeixen sempre a l'Administració una major motivació en la seva regulació.

Aquests límits en definitiva han d'evitar, com defensa el professor SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS, caure en un possible abús de la utilització d'instruments d'ordenació supramunicipals, que, en nom d'interessos generals indeterminats —com el desenvolupament urbanístic sostenible—, desplacin la funció dels ens locals en matèria urbanística. Si no ho fem, correm el risc de passar d'un model d'ordenació supramunicipal que molts cops s'ha acabat convertint en simple lletra morta a un altre model en què aquests plans serien els que regularien totes les peculiaritats del planejament urbanístic, sense espai per al planejament municipal.

Atès el gran potencial que han demostrat els plans directores en l'ordenació de territoris tan diversos com el litoral, trobo convenient incorporar aquestes limitacions per garantir justament la utilització de la figura en el futur.

4. EL PLA DIRECTOR URBANÍSTIC DEL SISTEMA COSTANER (PDUSC-1)

El 16 de juny de 2005 el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* publicava el primer dels PDUSC, que naixia, com s'ha exposat amb anterioritat, amb la voluntat de frenar el procés urbanitzador del nostre litoral, però també d'ordenar la mateixa activitat urbanitzadora, ja que, com afirma ORIOL NEL·LO,⁵⁶⁹ quan aquesta “es produeix de manera compassada, respectuosa i culta, genera múltiples beneficis”.

A l'hora d'abordar l'anàlisi dels dos plans directors en aquest epígraf i el següent, s'estudia l'estructura i contingut de cadascun, però es deixa l'estudi de les noves categories de sòl introduïdes pels plans per a un altre epígraf. El capítol es clou amb l'anàlisi de l'adaptació dels PDUSC al planejament territorial i urbanístic, i amb l'estudi de la possible responsabilitat patrimonial derivada de l'aprovació dels mateixos.

4.1 Objectiu i àmbit d'aplicació del PDUSC-1

L'objectiu fonamental del PDUSC-1, i que en justifica l'existència, és identificar tots aquells espais del litoral català classificats pel planejament vigent com a sòl urbanitzable no delimitat i sòl no urbanitzable, i preservar-los de la seva transformació i desenvolupament urbà, per garantir el desenvolupament urbanístic sostenible del litoral català.

Es vol protegir de la urbanització la majoria del sòl no urbanitzable i urbanitzable no delimitat que hi ha avui al litoral català, gran part del qual —abans de l'entrada en vigor del Pla— encara era susceptible de ser urbanitzat amb modificacions puntuals del planejament municipal.

Es tracta d'un objectiu molt ambiciós que va permetre la protecció de 23.551,93 ha, impedit-ne la transformació urbanística amb independència del que es regulés en el planejament urbanístic. Malgrat tot, però, aquesta protecció no va afectar 1.069,95 ha d'aquest sòl, que encara avui poden ser objecte de desenvolupament.

Més enllà d'aquest objectiu central o general, el Pla també pretenia d'una manera més específica donar resposta als següents objectius particulars:

⁵⁶⁹ NEL·LO, Oriol, “El Pla director urbanístic del litoral de Catalunya (PDUSC)”, *Espais*, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, núm. 52, Barcelona, 2006 (p. 30-35).

- Impedir la consolidació de barreres urbanes entre els espais interiors i els del sistema costaner.
- Protegir els valors dels espais costaners: ambientals, paisatgístics, culturals, científics, agrícoles, forestals, ramaders o per raó de les seves riqueses naturals.
- Preservar del procés de transformació urbanística els espais costaners afectats per riscos naturals o antròpics.
- Garantir l'efectivitat de les limitacions o servituds per a la protecció del domini públic maritimoterrestre.
- Millorar la qualitat de vida per raó de la funcionalitat dels espais costaners com a àmbits d'interrelació entre la societat i la natura, des del manteniment d'un recurs turístic bàsic i des del suport de la biodiversitat, en connectar els espais de l'interior amb els del litoral.

Entre aquests objectius particulars del PDUSC-1, es distingeixen clarament alguns dels objectius de l'actual LC, que també preveia impedir la consolidació de barreres urbanes — article 30.1.b de la LC— o garantir l'efectivitat de les limitacions o servituds per a la protecció del domini públic maritimoterrestre —capítol II de la LC—. En aquest sentit, sens dubte es pot afirmar que l'aprovació del primer PDUSC suposa el major exercici d'adequació del litoral català a la voluntat i els objectius de la LC.

Respecte de l'àmbit d'aplicació del PDUSC-1, està integrat per tots els termes municipals de la costa de Catalunya. Així, l'article 4.1 del Pla no es limita a fer una mera referència al litoral català —concepte jurídic indeterminat, tal com s'ha defensat en el primer capítol d'aquest treball—, sinó que esmenta un per un cadascun d'aquests municipis, des de Portbou fins a Alcanar, i se'n precisa el seu àmbit d'aplicació a través dels plànols. Aquest detall és degut a la naturalesa jurídica de la norma, el planejament urbanístic, que té com a element de referència els termes municipals.

S'ha de dir que el PDUSC-1 no afectarà tot el terme municipal de cadascun d'aquests municipis, sinó només el territori comprès dintre d'una franja de 500 metres d'amplada, aplicada en projecció horitzontal terra endins, des de l'atermenament del domini públic maritimoterrestre, juntament amb els àmbits exteriors a l'esmentada franja inclosos en les unitats territorials de regulació de sòl costaner que la sobrepassen. Aquests àmbits exteriors poden arribar molt més enllà d'aquests 500 metres, fins a dos quilòmetres terra endins.

Aquesta darrera referència a la franja de 500 metres, idèntica a la zona de protecció mínima de l'article 30 de la LC, és un bon exemple de l'adequació d'aquest pla a la LC. Amb aquest mateix objectiu, el Pla s'acull a la previsió del mateix article 30 de la LC i amplia la franja de protecció de 500 metres en els àmbits exteriors inclosos en les unitats territorials de regulació de sòl costaner que la sobrepassen.

4.2 La nova regulació del sòl costaner

Per assolir els objectius marcats, el PDUSC-1 configura una nova regulació del sòl costaner a través de les unitats territorials de regulació del sòl costaner (UTR-C) i les unitats territorials de regulació del sòl costaner especial (UTR-CE). Aquestes unitats territorials, esgrafiades en els plànols d'ordenació del PDUSC-1 amb diferents colors, definiran els diferents règims urbanístics del sòl costaner que s'explicaran més endavant.

Les UTR-C es defineixen com aquelles unitats que, dins i fora de la franja de 500 metres d'amplada, compreguin sòl actualment classificat com a sòl no urbanitzable o sol urbanitzable no delimitat, sense programa d'actuació urbanística o pla parcial de delimitació vigent. La classe i categoria de sòl de les UTR-C són les de sòl no urbanitzable costaner, que, d'acord amb l'article 10 del Pla, s'haurà de classificar en el gràfic amb alguna d'aquestes quatre subcategories:

- Sòl no urbanitzable costaner inclòs en el PEIN (clau NU-CPEIN i codi gràfic CPEIN)
- Sòl no urbanitzable costaner 1 (clau NU-C1 i codi gràfic C1)
- Sòl no urbanitzable costaner 2 (clau NU-C2 i codi gràfic C2)
- Sòl no urbanitzable costaner 3 (clau NU-C3 i codi gràfic C3)

Aquesta categoria i subcategories es regulen als articles 13, 14 i 15 del Pla i es comentaran més endavant.

Les UTR-CE es defineixen de la mateixa manera que les UTR-C, però s'afirma que, en aquest cas, no han de ser necessàriament classificades pel planejament urbanístic general com a sòl no urbanitzable costaner. El canvi de classificació d'aquestes unitats territorials es justifica pel fet que en aquest sòl no concorren els valors intrínsecs o de posició assenyalats per a les UTR-C. És a dir, es parla de bosses de sòl que en el futur poden ser urbanitzades.

La regulació del sòl costaner especial es recull als articles 16 i 18 del Pla i també s'explicaran més endavant. En tot cas, només cal destacar que el règim urbanístic d'aquesta tipologia de sòl, a diferència del sòl urbanitzable costaner, podrà ser definit pels ajuntaments respectius, d'acord amb el model urbà escollit en el marc del seu planejament urbanístic general i d'acord amb les condicions establertes pel mateix PDUSC-1.

L'existència de les dues unitats territorials, unes primeres de protegides i les altres susceptibles de ser desenvolupades d'acord amb el planejament municipal, no mantenen un equilibri en el Pla. Les UTR-C, protegides del desenvolupament, representen més del 95 % del sòl que comprèn el Pla, i les UTR-CE, susceptibles de ser desenvolupades, no arriben ni al 5 % del mateix àmbit. Aquest fet respon a la necessitat de protegir el sòl no desenvolupat amb respecte al principi del desenvolupament urbanístic sostenible, que combina les necessitats de creixement amb la preservació dels recursos naturals.

4.3 Adaptació al planejament municipal

L'adaptació del planejament municipal a la disposicions del Pla s'hauria d'haver fet, d'acord amb la disposició addicional primera, en el termini màxim de dos anys des de la publicació de l'aprovació definitiva del Pla director. Així mateix, es concreta que l'adequació s'hauria d'haver aprovat inicialment en els sis mesos següents. L'incompliment d'aquests terminis podia comportar que es delegués aquesta competència a la Direcció General d'Urbanisme. Veurem —més endavant en aquest capítol— que aquest termini ha estat majoritàriament incomplet set anys després de l'aprovació dels PDUSC. En aquest epígraf, però, centrarem l'atenció en les previsions normatives d'adaptació dels PDUSC.

En aquest sentit, la disposició addicional esmentada també estableix que els plans d'ordenació urbanística municipal i les modificacions de planejament urbanístic general en tramitació a l'entrada en vigor del Pla director s'han d'adaptar a les determinacions del Pla si en aquella data no ha entrat en l'organisme competent per a la seva aprovació definitiva la documentació completa de l'expedient. Així mateix, per garantir l'adaptació correcta —a banda del règim transitori, que s'exposarà més endavant—, el Pla estableix, en la disposició addicional segona, que, mentre no es completi l'adequació del planejament urbanístic general a les determinacions d'aquest pla, els ajuntaments no poden tramitar figures de planejament, ni instruments de gestió, ni atorgar llicències que contradiguin aquest pla director, i estan obligats a advertir de manera expressa de la seva existència i vigència i del caràcter vinculant

de les determinacions que conté, en respondre les consultes i sol·licituds d'informació urbanística que formulin els particulars.

Concretament, en relació amb les diferents categories de sòl, l'adaptació del planejament municipal al Pla director comporta el següent:

- Pel que fa al sòl inclòs dins de l'àmbit de les UTR-C, la incorporació de totes les determinacions establertes al Pla director per a aquest sòl, sense perjudici de l'executabilitat immediata del Pla director des de la seva entrada en vigor. És a dir, essencialment la prohibició general d'urbanitzar, accentuada en funció de la subcategoria de sòl en què hagi quedat incorporat l'àmbit.
- Pel que fa al sòl no urbanitzable i al sòl urbanitzable no delimitat inclòs a les UTR-CE, l'adaptació comporta, en el cas que l'ajuntament corresponent vulgui optar per la seva transformació urbanística, la determinació dels sectors de transformació i la concreció d'una sèrie de condicions —regulades a l'article 18 del Pla director— per a la transformació urbanística d'aquest sòl que analitzarem més endavant, quan estudiem el sòl costaner especial.

Tot i que l'objectiu general de protecció del Pla només afecta les dues categories descrites anteriorment, l'esmentada disposició addicional primera també inclou disposicions específiques per al sòl urbanitzable delimitat, amb pla parcial vigent o no, i fins i tot per al sòl urbà:

- Pel que fa al sòl urbanitzable delimitat sense pla parcial vigent i al sòl urbanitzable no delimitat amb programa d'actuació urbanística o pla parcial de delimitació vigents que es trobessin dins de l'àmbit del Pla, l'adaptació comporta la concreció de les mateixes condicions establertes per l'article 18 del Pla director en relació amb el sòl costaner especial. En ambdós casos, però, la inexistència de pla parcial vigent possibilita a l'Administració la incorporació d'aquestes noves condicions, que en cas contrari no serien possibles.

- Pel que fa al sòl urbà i al sòl urbanitzable delimitat amb pla parcial vigent, l'adaptació comporta la concreció de les determinacions fixades per la LC i que l'article 20 del Pla director es limita a reproduir amb voluntat pedagògica.⁵⁷⁰

En el cas de l'adaptació de les diferents figures de planejament, la disposició addicional tercera i quarta també estableixen determinacions que s'hauran de respectar en tot moment.

En relació amb els plans d'ordenació urbanística municipal, hauran de classificar, en el moment d'adaptar-los al Pla director, com a sòl no urbanitzable costaner tot el sòl inclòs en les unitats territorials de regulació de sòl costaner (UTR-C), i a més hauran de preveure el següent:

- Regular el sòl no urbanitzable costaner d'acord amb el que estableix el Pla director, sense perjudici de poder incrementar els nivells de salvaguarda, a través, per exemple, de plans especials, sense perjudici de poder incrementar els graus de salvaguarda i de protecció.
- Fixar els llindars relatius a les construccions, instal·lacions i usos propis de les activitats agrícoles, ramaderes, forestals o d'explotació de recursos naturals.

En qualsevol dels casos, amb caràcter general, el planejament urbanístic —general o derivat— haurà de regular els següents aspectes a l'hora d'ajustar-se al Pla director:

- Regular els usos i obres de caràcter provisional i prohibir els que resultin incompatibles amb els objectius del Pla director.
- Acotar els trams de façana marítima el tractament homogeni dels quals es proposi obtenir mitjançant les corresponents actuacions edificatòries susceptibles de ser autoritzades, d'acord amb el que s'estableix a la legislació de costes.

⁵⁷⁰ “1. L'autorització d'edificacions no permeses amb caràcter ordinari en sòl urbà comprès dintre de la servitud de protecció, de 20 metres d'amplada prevista per la legislació aplicable en matèria de costes, exigeix la prèvia justificació, per part del planejament urbanístic, general o derivat, del compliment de tots i cadascun dels requisits exigits per la legislació aplicable en matèria de costes i, en especial, els establerts a la Disposició transitòria tercera, apartat 3, de la Llei de Costes, modificada per l'article 120.7 de la Llei 53/2002, de 30 de desembre.

2. Les edificacions admissibles, destinades a qualsevol ús, s'han d'ajustar a una tipologia adequada al paisatge natural i urbà on s'insereixin. Aquest ajust haurà de justificar-se a través de l'oportú estudi paisatgístic, el qual haurà de ser informat per l'òrgan competent en matèria de paisatge.

3. S'han de preveure reserves suficients de terrenys per a l'accés al mar i per a aparcaments.”

- Regular expressament els paràmetres i els criteris d'harmonització formal i compositiva de les edificacions perquè, sigui quin sigui l'ús al qual s'hagin de destinar, tinguin una tipologia adequada al paisatge natural i urbà que les ha d'acollir.
- Preveure les reserves de terrenys suficients per a l'accés al mar i per a aparcaments, d'acord amb les determinacions d'aquest pla director i d'acord amb el que s'estableix a la legislació de costes.
- Complir la regulació del sòl urbà i urbanitzable, d'acord amb el que es determina al Pla director.

Com es pot apreciar, el règim transitori no només incorpora l'obligació d'adequar-se al Pla director, sinó també a les previsions de la mateixa LC —per exemple, pel que fa als accessos i aparcaments—. En el mateix sentit, l'adaptació del planejament —d'acord amb els articles 21 i 22 de PDUSC-1— no només no eximeix d'aplicar les servituds legals i altres limitacions de la propietat previstes per la legislació aplicable en matèria de costes i per l'altra legislació sectorial, sinó que possibilita que les determinacions del planejament urbanístic general o especial comportin un grau superior de protecció de la prevista al PDUSC-1 o a la mateixa LC —que fixa els nivells de protecció mínims, però no màxims, de la costa—. De fet, sobre aquesta possibilitat ja s'ha pronunciat el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya⁵⁷¹ en

⁵⁷¹ Sentència núm. 776/2011, de 14 d'octubre, de la sala tercera del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (STSJ CAT 10192/2011), fonament jurídic quart:

“La actora no ha obtenido prueba acreditativa de que su clasificación como suelo no urbanizable adolezca de irracionalidad y/o incongruencia urbanísticas. Sus alegaciones, apoyadas en el dictamen forense, de que el Pla director urbanístic del sistema costaner no desclasificó el antiguo sector 38 (que era suelo urbanizable programado), carecen de relevancia, ya que, en sede de planeamiento urbanístico municipal, es posible clasificar como suelo no urbanizable con el objetivo de protección del litoral y de su preservación del proceso urbanizador suelos que, con el mismo objetivo, no hubiesen sido clasificados como suelo no urbanizable costero por el Plan director del sistema costero.

Ello es así porque los objetivos de un plan director urbanístico son de naturaleza distinta de los objetivos del planeamiento urbanístico municipal. Por lo mismo, la competencia para aprobar aquél y éste corresponde a órganos administrativos distintos; pero las determinaciones de uno y otro pueden afectar a un mismo ámbito territorial, aunque desde sus respectivas perspectivas. De lo que se deriva que lo establecido en sede de planeamiento director urbanístico no agota lo que pueda y/o deba establecerse en sede de planeamiento urbanístico municipal, concretamente en materia de protección del litoral y de su preservación del proceso urbanizador; sin perjuicio de las exigencias derivadas del principio de jerarquía normativa, como reiteradamente ha dicho esta Sala y Sección en anteriores sentencias.

En el presente caso, del hecho de que los terrenos de autos no hubiesen sido clasificados en el Plan director del sistema costero como suelo no urbanizable costero, no cabe inferir menoscabo alguno de las competencias de la Administración actuante en sede de planeamiento urbanístico municipal en materia de clasificación de terrenos como suelo no urbanizable con el objetivo —entre otros— de protección del litoral y de su preservación del proceso urbanizador.

relació amb un recurs formulat contra un POUM que desclassificava un sector que no estava afectat per les disposicions del PDUSC, admetent que a través del planejament urbanístic és possible incrementar el nivell de protecció fixat pel PDUSC —com també ho és augmentar la protecció que estableix la LC.

Finalment, però, s'ha d'apuntar que, tot i el detall d'aquesta disposició addicional primera del PDUSC-1, redactada amb voluntat d'evitar les esclertes interpretatives que el fessin inoperatiu, al cap de més de set anys de la seva entrada en vigor es pot afirmar —com s'analitzarà més endavant en aquest capítol— que l'adaptació del planejament municipal al pla és escassa. S'ha de reconèixer que probablement no hi han ajudat ni el context econòmic ni el fet que les disposicions del Pla siguin directament executables amb independència de la seva adaptació. Sigui com sigui, aquest incompliment —pel que sabem— tampoc no ha comportat en cap cas la delegació de la competència a la Generalitat, però al mateix temps tampoc no hauria d'haver suposat cap dispensa de les disposicions del mateix Pla director.

4.4 Vigència i modificació del Pla

Les importants afectacions del PDUSC-1, pel que fa a la possibilitat d'edificar al costat de la costa, comporten que la definició de la seva vigència i la possibilitat de modificar-lo, juntament amb el règim transitori, que s'analitzarà en el punt següent, siguin elements que calgui tenir en compte quan s'estudia.

En aquest sentit, l'article 8 del Pla afirma que la seva vigència és indefinida des de l'entrada en vigor, el dia 16 de juny de 2005, data en què es va publicar al DOGC. En el mateix article es preveu que el Pla es podrà revisar un cop transcorreguts deu anys de l'entrada en vigor o abans, o bé per imperatiu de la planificació territorial que es formuli o bé quan justificadament ho decideixi el conseller del departament competent en matèria de política territorial, amb l'informe previ de la Comissió d'Urbanisme de Catalunya i de les comissions territorials d'urbanisme competents, en coherència amb els objectius del Pla.

En tot cas, aquest mateix article 8, en el punt 3, especifica que es modificarà puntualment el Pla director en cas que es produeixi algun dels supòsits següents:

Por ello no se aprecia incongruencia, irracionalidad ni falta de justificación en la desclasificación del antiguo sector nº 38 aquí impugnada, en relación con los criterios de ordenación urbanística que se establecen en el POUM, esto es, la protección de amplias zonas que confrontan con el litoral, dejando sólo como urbanizables los sectores que resuelven problemas de cohesión urbana y de estructura viaria, así como de los accesos a sectores ya consolidados, potenciando el uso de camping. La actora no ha obtenido prueba que apoyara una conclusión en sentido contrario al expresado.”

- a) El transvasament puntual de sòl costaner especial (CE) a sòl no urbanitzable costaner (C), en qualsevol de les seves subcategories.
- b) El transvasament de sòl de les subcategories de sòl no urbanitzable costaner C2 i C3 a la subcategoria C1.
- c) La incorporació a la categoria de sòl no urbanitzable costaner (C), a petició de l'Ajuntament competent, de sòl no urbanitzable o urbanitzable no delimitat no inclòs en l'àmbit d'aquest pla.

En aquests supòsits es concreta que la formulació i la tramitació de la modificació del PDUSC s'han de subjectar al mateix procediment establert a l'article 83 de la Llei d'urbanisme per a la seva formulació, però es limitarà el tràmit de consulta prèvia a l'aprovació inicial i el d'informació als ens locals en l'àmbit territorial dels quals es produeixi la modificació puntual.

Es preveu, en coherència amb el que s'ha exposat anteriorment, que el planejament urbanístic general municipal, d'acord amb el principi d'autonomia municipal, pugui establir normes més restrictives respecte de les establertes pel Pla director, sense que això requereixi la modificació prèvia del Pla.

Ara bé, com es pot apreciar, el PDUSC no planteja en el seu articulat la possibilitat de portar a terme modificacions —abans d'exhaurir el termini de 10 anys— que vulguin disminuir el nivell de protecció de les seves disposicions, ja que totes les modificacions puntuals fan referència a l'ampliació del nivell de protecció del Pla. De fet, al llarg dels darrers set anys els PDUSC només s'han modificat, amb l'excepció d'aquells canvis imposats per les sentències del TSJC, dues vegades: una primera per corregir un error material en el PDUSC-1⁵⁷² i una segona per adaptar el mateix PDUSC-1 als límits del Pla director de l'aeroport de Barcelona.⁵⁷³

Aquesta decisió de limitar les possibles modificacions del Pla, presa pel govern el 2005 amb voluntat de donar estabilitat al Pla i garantir-ne la vigència durant un període suficient,

⁵⁷² Aprovada a través de l'Edicte de 17 d'abril de 2007, sobre una resolució del conseller de Política Territorial i Obres Públiques referent a tots els municipis del litoral de Catalunya.

⁵⁷³ Aprovada a través de l'Edicte de 9 de gener de 2009, sobre una resolució del conseller de Política Territorial i Obres Públiques referent als municipis de Gavà, el Prat de Llobregat i Viladecans.

sembla contradir, però, la voluntat de l'actual govern de la Generalitat, que ha deixat oberta la possibilitat —a través del grup parlamentari⁵⁷⁴ que li dóna suport—de fer modificacions puntuals del Pla en aspectes que considera mal resolts.

Ara bé, s'ha d'apuntar que, atès que les limitacions a la modificació del PDUSC es troben en seu propi articulat, res no impedeix modificar-lo utilitzant també les previsions dels articles 94 i següents del TRLUC. Això sí, si es vol modificar el PDUSC, s'haurà de justificar, en els termes de l'article 97 del TRLUC, la seva adequació al principi de desenvolupament urbanístic sostenible —97.2.b TRLUC— o l'interès general —97.2.d TRLUC—, cosa que d'entrada hauria d'impedir una desclassificació excessiva dels sòls protegits.

Sigui com sigui, sembla que *a priori* no existeix en l'àmbit polític català l'ampli consens social en la necessitat de protegir el litoral,⁵⁷⁵ fet que podria comportar una modificació del contingut dels PDUSC en un futur relativament immediat.

4.5 El règim transitori del Pla

Tal com s'avançava, el règim transitori d'un pla d'aquestes característiques és la pedra angular de tot el sistema. La definició d'un règim transitori massa obert o excessivament inconcret podria comportar, tal com va succeir amb l'aplicació pràctica de la LC, el fracàs de la norma o la seva inaplicació real.

En aquest context, el PDUSC-1 preveu de manera taxativa, en la disposició transitòria primera, que des de l'entrada en vigor del Pla director urbanístic del sistema costaner, i mentre el planejament urbanístic general dels municipis afectats no s'hi adapti, les

⁵⁷⁴ Intervenció del diputat JOSEP RULL, del Grup Parlamentari de Convergència i Unió, a la Comissió de Territori i Sostenibilitat, sobre la Proposta de resolució sobre els plans directors urbanístics del sistema costaner, publicada al *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, sèrie C, núm. 77, de 25 de maig de 2011: “Nosaltres estem d'acord amb l'objectiu d'aquests plans directors urbanístics del sistema costaner [...].nosaltres hem presentat les esmenes ignorant aquesta pretensió que ens diguin de «mantenir fil per randa». Bé, en aquests moments ho mantenim. Però, escolti, si s'ha de fer alguna modificació concreta dels plans directors urbanístics, del primer i del segon, del sistema costaner, doncs aquest Govern no tindrà cap dificultat per poder-ho fer, eh? [...]”

⁵⁷⁵ Més enllà del Grup Parlamentari de Convergència i Unió, també s'ha mostrat favorable a la modificació del PDUSC el diputat SANTI RODRÍGUEZ, del Grup Parlamentari del Partit Popular, en el mateix debat sobre la Proposta de resolució sobre els plans directors urbanístics del sistema costaner, publicat al *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, sèrie C, núm. 77, de 25 de maig de 2011, afirmava el següent: “[...] I hi votarem en contra per motius semblants als que ha exposat el portaveu de Convergència i Unió en el sentit que s'ha donat un mateix tractament a tot el litoral català quan entenem que havien de tenir uns tractaments diferenciats segons quins territoris, precisament en funció de com hagi evolucionat l'urbanisme en el sistema costaner. I, per tant, com que estem en desacord amb el pla, per aquest motiu votarem en contra d'aquesta proposta de resolució”.

determinacions contingudes al mateix pla director són directament aplicables. A aquest efecte, la disposició transitòria esmentada concreta certes determinacions respecte de les diferents tipologies de sòl:

- En el sòl urbanitzable no delimitat comprès en el Pla director que no ha de passar a ser necessàriament sòl no urbanitzable costaner, identificat per les unitats territorials de regulació de sòl costaner especial, el planejament urbanístic derivat que es presenti a tràmit i també el planejament urbanístic derivat que ha estat objecte de suspensió de la seva tramitació, amb motiu tant de la preparació d'aquest pla director com de la seva aprovació inicial, s'han d'ajustar a les condicions establertes pel Pla a l'hora de la transformació d'aquest sòl, sempre que es consideri adient la seva transformació, en coherència amb el model urbanístic establert pel planejament general municipal.
- Al sòl no urbanitzable comprès en el Pla director que no ha de passar a ser necessàriament sòl no urbanitzable costaner, identificat per les unitats territorials de regulació de sòl costaner especial, l'ús que li correspon, en general, segons la Llei d'urbanisme del sòl no urbanitzable i, en particular, segons el planejament urbanístic general corresponent. Tot això, sens perjudici de la modificació o revisió d'aquest sòl, sigui pel fet de considerar-lo sòl no urbanitzable costaner o sigui pel fet de preveure'n la transformació urbanística, cas en què haurà de subjectar-se a les condicions establertes pel mateix pla a l'hora de transformar aquest sòl.
- El règim d'ús en els sòls no urbanitzables i urbanitzables no delimitats compresos en el Pla director que han de passar a ser necessàriament sòl no urbanitzable costaner, s'ha d'ajustar al règim establert pel Pla director per a aquest sòl, els efectes del qual comprenen tots els projectes que es presentin a tràmit i també els que han estat objecte de suspensió d'atorgament de llicències a causa tant de la preparació d'aquest pla director com de la seva aprovació inicial.

Les disposicions transitòries també comprenen el sòl urbà i l'urbanitzable, delimitat o no, amb pla parcial o programa d'actuació urbanística vigent, sobre els quals, tot i no formar part dels objectius generals del Pla, també es regula un règim transitori específic:

- En el sòl urbà i en el sòl urbanitzable delimitat amb pla parcial vigent comprès en el Pla director, per poder autoritzar edificacions destinades a usos residencials i d'habitatge o d'altres d'ordinàriament no autoritzables dintre de l'amplada de la servitud de protecció prevista per la legislació aplicable en matèria de costes, caldrà

que prèviament, mitjançant almenys un pla de millora urbana, es justifiqui expressament el compliment dels diversos requisits exigibles i que, a més a més, s'acotin els trams de façana marítima el tractament homogeni dels quals es proposi obtenir mitjançant les corresponents actuacions edificatòries que s'han d'autoritzar.

- En el sòl urbanitzable delimitat i l'urbanitzable no delimitat amb programa d'actuació urbanística o pla parcial de delimitació vigents comprès en el Pla director, el planejament urbanístic derivat que es presenti a tràmit s'ha d'ajustar a les condicions establertes pel mateix Pla a l'hora de transformar aquest sòl —que són les mateixes que per al sòl costaner especial regulades a l'article 18 del Pla.

Fins ara, les disposicions transitòries esmentades només regulen l'edificació d'instal·lacions i construccions noves. Cal veure, però, què succeeix amb les instal·lacions i construccions que hi ha en sòl costaner no urbanitzable abans de l'entrada en vigor del Pla i que no s'ajusten a les seves determinacions. Doncs bé, segons la disposició transitòria segona, s'estableix que aquestes instal·lacions podran continuar desenvolupant la seva activitat amb les condicions i limitacions següents:

- a) Caldrà justificar l'existència de les instal·lacions i construccions amb les autoritzacions corresponents prèvies a l'aprovació d'aquest pla director.
- b) Es respectaran les construccions i instal·lacions que hi hagi i s'autoritzaran les obres de consolidació, conservació, reparació, substitució, modernització i adaptació a les condicions higièniques i ambientals requerides legalment, així com les encaminades a reduir els efectes negatius d'impacte ambiental i paisatgístic si respecten el que s'estableix al TRLUC sobre sòl no urbanitzable i són autoritzades d'acord amb el POUM.
- c) No s'admetran obres d'ampliació de les edificacions i les instal·lacions que hi hagi ni que suposin l'ampliació de l'activitat existent, a excepció dels càmpings respecte als quals el planejament vigent amb anterioritat a aquest pla director reculli normativament i gràficament la possibilitat de l'ampliació del seu àmbit. En aquest cas, se n'admetrà l'ampliació d'acord amb les determinacions del Pla general vigent i amb els requisits establerts per la legislació sectorial que li sigui aplicable.

En tot cas, la disposició també estableix que el cessament de l'activitat comportarà que la nova activitat que s'implanti hagi de ser conforme al règim d'usos establert pel PDUSC per a aquests sòls.

Així mateix, totes les instal·lacions i construccions que hi hagi amb anterioritat a l'entrada en vigor del PDUSC i que no s'ajustin al que estableix la disposició transitòria segona esmentada per no haver estat degudament autoritzades, es consideraran en situació de fora d'ordenació i, d'acord amb l'article 108.2 del TRLUC, no s'hi podran autoritzar obres de consolidació ni d'augment de volum, però sí les reparacions que exigeixin la salubritat pública, la seguretat de les persones o la bona conservació de les dites construccions i instal·lacions. En tot cas, les obres que s'hi autoritzin no comportaran augment del valor d'expropiació.

Finalment, la disposició transitòria quarta enumera una llista de terrenys que quedaran fora de l'àmbit d'aplicació del PDUSC i que es regularan per una altra normativa.⁵⁷⁶ Els motius que poden haver portat el govern a excloure aquests espais són desconeguts, però, en tot cas, fóra aconsellable que una norma que neix amb la voluntat d'ordenar el conjunt del territori no tingués excepcions com les que planteja aquesta disposició transitòria, que inevitablement poden comportar diferències jurídiques difícils de justificar.

⁵⁷⁶ Els terrenys de la finca Pinya de Rosa, al terme municipal de Blanes, es regulen per la Llei 25/2003, de 4 de juliol. Els terrenys corresponents al paratge del Gorg, al terme municipal de Creixell, resten subjectes a la Resolució del conseller de Medi Ambient i Habitatge de data 29 d'abril de 2004 (DOGC 13/05/04). Els terrenys corresponents a l'àmbit de Port Aventura, als municipis de Vila-seca i Salou, es regulen per la Llei 2/1989, de 16 de febrer, de centres recreatius i turístics, i pel Decret 152/1989, de 23 de juny, modificat pel Decret 161/2003, de 23 de juny.

5. EL PLA DIRECTOR URBANÍSTIC DELS ÀMBITS DEL SISTEMA COSTANER INTEGRATS PER SECTORS DE SÒL URBANITZABLE DELIMITAT SENSE EL PLA PARCIAL APROVAT (PDUSC-2)

Com s'ha exposat amb anterioritat, el segon dels plans directores, publicat al DOGC el 17 de febrer de 2006, és fruit de l'anàlisi i de l'estudi del litoral que es va portar a terme en l'elaboració del primer pla director, en què es va constatar la necessitat de protegir el sòl urbanitzable delimitat sense pla parcial aprovat definitivament, que no entrava dins de l'àmbit d'aplicació del primer dels plans. El fet que es tramitessin dos plans per separat, i successius en el temps, va permetre no barrejar en un sol instrument el sòl urbanitzable delimitat sense pla parcial aprovat definitivament —més delicat des de la perspectiva d'hipotètiques responsabilitats patrimonials per modificació de planejament— amb el sòl no urbanitzable o l'urbanitzable no delimitat.

En aquest segon pla, el sòl protegit té una extensió molt inferior al primer: es limita a protegir 312 ha, en comparació amb les més de vint mil del primer. De fet, en la mateixa tramitació del Pla, com exposa JOAN LLORT,⁵⁷⁷ tot i que inicialment es van identificar 205 sectors de sòl urbanitzable delimitat sense pla parcial aprovat definitivament —que representaven 3.907 ha—, només se'n van acabar protegint vint-i-quatre i establint condicions de desenvolupament a vint sectors més.

El motiu d'aquesta limitació és doble: per una banda, dels 205 sectors estudiats, només es van volen protegir els que anessin en la línia dels objectius fixats⁵⁷⁸ pel mateix govern, i per

⁵⁷⁷ LLORT I CORBELLA, Joan, "El segon Pla director urbanístic del sistema costaner: una intervenció als sòls urbanitzables delimitats sense pla parcial aprovat", *Espais*, Barcelona, núm. 52, 2006.

⁵⁷⁸ 1. Respectar les determinacions del Pla director urbanístic del sistema costaner (PDSUC) relatives a les "unitats territorials de regulació costanera" (UTR-C).

2. Atendre la relació del sector amb l'actual nucli urbà i el model urbanístic vigent.

3. Evitar la continuïtat dels fronts urbans.

4. Fer prevaler la temporalitat o la programació del planejament.

5. Evitar la creació de nou sòl edificable isolat i majoritàriament envoltat d'espais de significat valor ambiental.

6. Afavorir la connexió ecològica entre espais declarats d'interès natural i els d'especial qualitat paisatgística i ambiental.

7. Assegurar la connexió costa-interior mitjançant la presentació dels espais lliures.

l'altra, es va buscar l'acord amb les administracions locals afectades, intentant, com exposa LLORT, buscar la coincidència d'objectius entre el govern, el món local i la societat.

5.1 Objectiu i àmbit d'aplicació del PDUSC-2

El segon dels plans directors del sistema costaner neix amb l'objectiu general d'identificar els espais costaners classificats pel planejament general vigent com a sòl urbanitzable delimitat, sense pla parcial aprovat definitivament, que per la seva posició territorial en relació amb els objectius de protecció del litoral definits al PDUSC-1 s'han de preservar de la seva transformació i desenvolupament urbà, o bé s'hi han d'establir directrius i condicions específiques per al seu desenvolupament. La finalitat del PDUSC-2, igual que en el primer dels plans, és garantir el desenvolupament urbanístic sostenible del territori que comprèn aquest pla i el sistema costaner en conjunt.

Per tant, en els objectius generals del PDUSC-2, a diferència del que succeïa amb el primer dels plans directors, no només es preserven determinats espais de la seva transformació urbanística, sinó que en d'altres s'estableixen directrius i condicions específiques per al seu desenvolupament. És a dir, el Pla marca les línies que ha de seguir el planejador municipal a l'hora de desenvolupar un determinat espai. Aquesta darrera qüestió pot suposar una vulneració del principi d'autonomia del planejador municipal, tal com es veurà en el darrer dels capítols. En tot cas, pel que fa a la resta d'objectius particulars, el text del PDUSC-2 coincideix totalment amb el primer pla director. De fet, aquest segon no és sinó la culminació d'una mateixa política d'ordenació del litoral.

L'àmbit d'aplicació del Pla, a diferència del que succeïa amb el seu antecessor, que enumerava el conjunt de municipis del litoral català, només concreta els sectors de sòl urbanitzable delimitat sense pla parcial aprovat objecte del Pla que, això sí, com en el cas del PDUSC-1, estan compresos totalment o parcialment dintre d'una franja de 500 metres d'amplada, aplicada en projecció horitzontal terra endins, des de l'atermenament del domini públic maritimoterrestre.

La diferència és substancial. Tot i que en la tramitació del Pla, com s'ha afirmat, s'havien estudiat en tot el litoral català més de 200 sectors de sòl urbanitzable delimitat sense pla

parcial aprovat, al final només s'ha optat per la preservació de quaranta-quatre espais,⁵⁷⁹ dels quals només vint-i-quatre finalment tenen la qualificació de sòl no urbanitzable costaner. Per als vint restants, senzillament es fixen unes directrius, a través d'unes fitxes normatives, que assegurin que el seu desenvolupament urbanístic sigui compatible amb la qualitat paisatgística i ambiental.

5.2 Les determinacions d'aplicació al sòl objecte del Pla

En els quaranta-quatre sectors de sòl urbanitzable delimitat afectat per les disposicions del Pla, s'actua en dos sentits. En el primer es protegeix de la transformació urbanística vint-i-quatre d'aquests sectors, per a la qual cosa se'ls requalifica com a sòl no urbanitzable costaner, en alguna de les seves subcategories, i se'ls aplica —d'acord amb l'article 9— la mateixa regulació vigent, respecte d'aquesta categoria de sòl, que en l'anterior PDUSC-1. És a dir, es limita a reproduir textualment —i entre cometes— els articles del PDUSC-1 en què es fa referència als usos possibles en aquesta categoria de sòl i les seves respectives subcategories. Els plànols d'ordenació que acompanyen la normativa són els que s'encarreguen de concretar quina de les subcategories de sòl no urbanitzable costaner correspon a cadascun dels sectors afectats.

El segon dels sentits en què actua el Pla és el de fixar les directrius i les condicions per al desenvolupament dels vint sectors restants afectats per les seves disposicions. L'article 10 de les normes del Pla estableix que els plans parcials que es despleguin en qualsevol dels vint sectors afectats hauran de respectar les determinacions específiques que es recullen a les fitxes normatives. Aquestes fitxes són plànols d'ordenació que inclouen les directrius i les

579

Són qualificats com a sòl no urbanitzable costaner:

Llançà	2	SUP-9	Canyelles (Cap de Ras)
Cadaqués	7	Sector 3	Els Arrels I
Sant Pere Pescador	8	SUS(C)-12	La Gaviota
	9	SUS(C)-11	Las Palmeras
	10	SUS(C)-10	Las Dunas
	11	SUS(C)-9	La Ballena Alegre
Palafrugell	13	Pa 2.2	Puig Gruí I
	14	Pa 2.3	Puig Gruí II
Canet de Mar	18	U.5.a	Càmping Globo Rojo
El Masnou	21	PP-7	Voramari II
Mont-roig del Camp	27	Sector 25	Platja de la Pixxerota I
	28	Sector 26	Platja de la Pixxerota II
	29	Sector 27	Platja de la Pixxerota III
	30	Sector 32	Platja de Rifa I
	31	Sector 33	Platja de Rifa II
	32	Sector 34	Platja de Rifa III
	33	Sector 37	Platja de Rifa IV
	34	Sector 57	Càmping Miramar
	35	Sector 59	Barranc de l'Estany Salat I
	36	Sector 60	Barranc de l'Estany Salat II (*)
L'Ametlla de Mar	37	Sector H	Nova Ametlla
	38	Sector G	L'Estany Nord
	39	Sector I	Punta de l'Aliga
Alcanar	44	PP-9	Barranc de la Martinenca

(*) (En aquest sector, una petita part es manté com a urbanitzable delimitat)

Només se'n fixen directrius pel seu desenvolupament:

Portbou	1	Clau -16	Coma Morisca
Cadaqués	3	Sector 9 sub2	Port Lligat
	4	Sector 7	Quatre Camins Nord (**)
	5	Sector 8	Quatre Camins Sud
	6	Sector 13	Racó des Calders
Begur	12	S-8	Sa Riera
Calonge	15	Clau 3a5	El Collet Est
Lloret de Mar	16	S-3 A-1	Cala Banys (**)
Pineda de Mar	17	PP-1	Pineda Centre
Sant Andreu de Llavanes	19	PP-10	Sant Pere Nord
Cabrera de Mar	20	UP-10	Costa
Montgat	22		Pla de Montgat Sud
Vilanova i la Geltrú	23	S-3.10	La Muntanyeta
El Vendrell	24	SUND-16	Les Madrigueres
Tarragona	25	PP-28	Mas Rabassa (**)
	26	PP-27	La Bota-Mas Clara
L'Ampolla	40	PP-4	Cala Maria
Deltebre	41		Des. Tuístic, Riumar IV
	42		Des. Tuístic, Riumar I
Alcanar	43	PP-5	Les Delícies Sud

(**) (Part d'aquests sectors s'haurà de classificar com a sòl no urbanitzable costaner)

condicions per desenvolupar cadascun dels sectors, que s'han inclòs com a document annex a la mateixa normativa publicada.

En relació amb cadascun dels sectors afectats, el Pla delimita diferents zones de protecció que s'han de preservar, i distingeix entre les dues següents:

- La zona de protecció costanera, que coincideix amb la zona de servitud de protecció determinada per la LC.
- La zona de protecció paisatgística, que comprèn els altres espais del sector que el Pla considera necessari preservar de la urbanització i edificació a fi de configurar connectors costa-interior o bé pels seus valors paisatgístics i naturals.

En la primera zona de protecció costanera, les disposicions específiques de protecció en principi haurien de ser innecessàries, si es té en compte que aquest espai queda protegit justament per la mateixa LC. De totes maneres, la més que qüestionable aplicació de la LC, que va quedar en bona part desvirtuada pel seu règim transitori, aconsella reiterar aquesta protecció. En relació amb aquesta zona, també s'ha d'especificar que, si bé l'amplada és la que fixa com a norma general la LC —100 metres—, s'estableix una excepció, la del sector 9, subsector 2 de Portlligat —introduïda curiosament només un cop es va haver aprovat definitivament—. En aquest sector concret, al Parc Natural del Cap de Creus, l'Administració estatal competent en matèria de costes autoritza unes distàncies inferiors de 75 i 60 metres, basant-se en el que estipula la disposició transitòria vuitena, apartat 3,⁵⁸⁰ del RLC. Aquest és el millor exemple per demostrar que, tot i haver passat més de 24 anys de l'entrada en vigor de la LC, el seu règim transitori continua tan vigent com el primer dia. Aquest fet demostra, d'una banda, el fracàs de la legislació estatal en matèria de costes i, de l'altra, la necessitat de reformular tot el marc català en matèria d'ordenació del litoral. En cas contrari, les diferències —difícils de justificar— poden ser constants al llarg de tota la costa, ja que en punts concrets s'és molt rigorós i en d'altres tot al contrari.

Tornant al que ens ocupa, i respecte de la segona zona delimitada pel Pla, la de protecció paisatgística, està pensada per preservar determinats espais, als quals, malgrat voler-los

⁵⁸⁰ “[...] la aplicación de las disposiciones de la Ley de costas podrá hacerse de forma gradual, de tal modo que, atendidas las circunstancias del caso, la anchura de la zona de protección, aunque inferior a cien metros, sea la máxima posible, dentro del respeto al aprovechamiento urbanístico atribuido por el planeamiento”.

protegir de la urbanització, no s'atorga la condició de sòl no urbanitzable costaner. L'explicació o justificació que s'aporta es contradiu per ella mateixa, ja que, si la voluntat és preservar el paisatge, la millor fórmula és definir el sector com a sòl no urbanitzable costaner. En aquests casos, segurament ens trobem davant de supòsits en què per diferents motius — entre els quals possiblement la responsabilitat patrimonial per modificació de planejament— era inviable la classificació de sòl no urbanitzable, però, malgrat tot, també es feia necessari establir garanties que protegissin aquests paisatges.

En les disposicions comunes a les dues zones de protecció, en la majoria de supòsits, el Pla determina que les zones de protecció definides a les fitxes normatives tindran la condició d'espais lliures o equipaments públics. D'altra banda, s'estableix que totes les zones de protecció hauran de ser preservades essencialment en les seves condicions naturals, amb la intervenció mínima d'adequació per integrar-les als sectors corresponents. En els sectors on s'admet que la cessió obligatòria per a equipaments es pugui localitzar dins de les zones de protecció, l'ús de l'equipament i les seves condicions d'ordenació hauran de ser compatibles amb la preservació de l'espai. Finalment, també s'admet que el planejament derivat pugui preveure, per necessitats de l'ordenació, que algun vial travessi aquestes zones de protecció.

Així mateix, i al marge de les disposicions comunes a les zones de protecció, en el punt 3 de l'article 10 del PDUSC-2 es regulen amb caràcter general un seguit de disposicions que hauran de complir els plans urbanístics que desenvolupin els sectors:

- a) Caldrà garantir, mitjançant l'estudi paisatgístic oportú, que les edificacions admissibles, destinades a qualsevol ús, s'ajustin a una tipologia adequada al paisatge natural i urbà on s'insereixin i evitin la formació de pantalles arquitectòniques i acumulacions de volums.
- b) L'ordenació d'aquests sectors haurà de preveure reserves suficients de terrenys per garantir l'accés al mar i per a aparcaments.
- c) D'acord amb el que prescriuen els articles 2 i 25 de la LC i l'article 48 del RLC, a la zona de servitud de protecció no s'hi admet cap nova edificació, llevat de les instal·lacions i activitats que, per la seva naturalesa, no puguin tenir cap altra ubicació o bé prestin serveis necessaris o convenients per a l'ús del domini públic marítim. Els únics usos permesos seran espais lliures públics i/o privats, així com

les instal·lacions esportives descobertes, sense perjudici de les excepcions que es puguin preveure a la legislació estatal de costes.

En relació amb aquestes disposicions de caràcter general, a banda de la primera, la resta no deixen de ser qüestions ja regulades i definides per la LC, però que es fa necessari repetir per garantir-ne l'aplicació correcta. En aquest mateix sentit, i tal com s'ha vist en el primer dels PDUSC, l'article 11 del PDUSC-2 recorda l'efectivitat de les servituds legals i altres limitacions de la propietat previstes per la legislació aplicable en matèria de costes i l'altra legislació vigent.

Deixant a banda les disposicions comunes al conjunt de sectors afectats per aquest segon àmbit d'actuació del Pla, i entrant a analitzar les condicions particulars de desplegament de cadascun, en alguns casos s'observa un grau excessiu de desplegament, més propi d'un pla parcial que d'una norma amb voluntat de fixar les grans línies urbanístiques d'un territori. Així, per exemple, s'observa que en algunes fitxes normatives, a més d'especificar quins són els metres quadrats de parcel·la mínima per edificar, l'edificabilitat del sector o l'altura de la façana màxima permesa, el PDUSC-2 arriba a exigir el manteniment de l'arbrat existent o a definir els usos de les edificacions que s'hi poden construir. En altres casos, en canvi, el Pla és més respectuós amb el principi d'autonomia municipal i es limita a fer recomanacions, com per exemple els canvis d'usos per aprofitar millor el sòl ocupable restant després d'haver establert les zones de protecció.

Aquesta excessiva regulació, com s'ha exposat amb anterioritat, ha estat objecte de la jurisprudència del TSJC, que ha anul·lat diverses des les esmentades fitxes normatives per vulneració de l'autonomia municipal

5.3 Adaptació al planejament municipal

Pel que fa a l'adaptació del PDUSC-2 al planejament municipal, i a banda del règim transitori que s'exposarà en l'epígraf següent, el Pla —d'acord amb la disposició addicional primera— distingeix entre aquells municipis on s'ubiquen sectors de sòl que han de ser requalificats com a sòl no urbanitzable i aquells altres on hi ha els sectors de sòl per als quals es fixen les directrius i que estan condicionats pel seu desplegament d'acord amb les determinacions del Pla.

Per als primers municipis en què s'ha de requalificar sòl, el Pla configura el mateix règim d'adaptació previst pel PDUSC-1, en què, sens perjudici de l'executabilitat immediata del Pla, el planejament urbanístic general s'havia d'adaptar al Pla en el termini màxim de dos anys des de l'endemà de la seva publicació. En tot cas, l'aprovació inicial d'aquesta adaptació s'havia d'aprovar dins dels sis mesos següents a l'esmentada publicació del Pla. L'incompliment d'aquests terminis podia comportar que es delegués aquesta competència a la Direcció General d'Urbanisme.

Els municipis on s'ubiquen sectors de sòl per als quals es fixen les directrius i condicionants per al seu desenvolupament, l'adaptació al Pla director es podrà fer directament mitjançant la tramitació d'un pla parcial urbanístic i, si s'escau, a través de la modificació puntual del planejament urbanístic general municipal vigent.

El mateix règim d'adaptació preveu que el planejament urbanístic en tramitació a l'entrada en vigor del PDUSC-2 s'ha d'adaptar a les seves determinacions si en aquella data no s'ha produït l'aprovació definitiva de l'expedient.

En l'adaptació del planejament municipal al Pla, en la disposició addicional segona s'estableix, igual que en el cas del seu antecessor, que les determinacions del PDUSC-2 són normatives i vinculen les administracions i particulars. Així mateix, en aquesta disposició addicional s'afirma que, mentre no es completi l'adequació del planejament urbanístic general a les determinacions del Pla, els ajuntaments no poden tramitar figures de planejament ni instruments de gestió, ni atorgar llicències que contradiguin el Pla director. També resten obligats a advertir de manera expressa de la seva existència i vigència i del caràcter vinculant de les seves determinacions en respondre les consultes i sol·licituds d'informació urbanística que formulin els particulars.

Pel que fa a qüestions més concretes d'aquesta adaptació, la disposició addicional tercera especifica que els POUM municipals hauran de regular el sòl no urbanitzable costaner d'acord amb les disposicions del Pla, sense perjudici, però, de poder incrementar els nivells de salvaguarda i de protecció dels valors objecte del Pla. Així mateix, els POUM hauran de fixar els l·lindars relatius a les construccions, instal·lacions i usos propis de les activitats agrícoles, ramaderes, forestals o d'explotació de recursos naturals del sòl no urbanitzable. Finalment, en relació també amb els POUM, es preveu que aquests puguin tenir en compte la

redacció de plans especials per a l'ordenació i el desenvolupament dels usos admesos i per a la gestió del sòl no urbanitzable costaner.

La darrera disposició, que fa referència a l'adaptació del Pla al planejament municipal, és la disposició addicional quarta, en què s'especifica que tant els límits gràfics que identifiquen les categories de sòl no urbanitzable costaner com els que defineixen les diverses zones de protecció es podran precisar en el moment de l'adequació del planejament general del municipi, respectant, però, les regles següents:

- a) No es podrà alterar substancialment la forma i funció de les categories de sòl no urbanitzable costaner ni de les zones de protecció proposades en els plànols d'ordenació.
- b) La superfície dels esmentats sòls no urbanitzables i zones de protecció no es podrà alterar, en cap cas, en més d'un 5 % d'augment o disminució.
- c) La precisió i ajust dels límits s'hauran de justificar per raó de:
 - Referir-se als límits que per cada classe de sòl hagi establert el planejament general vigent.
 - Adequar-se a les característiques topogràfiques i morfològiques dels terrenys.
 - L'existència d'arbrat, vegetació o altres elements naturals i artificials d'interès, que justifiquin la precisió per tal de reforçar i clarificar la consecució dels objectius de protecció pretesos.
 - Els límits de propietats.
 - Les xarxes d'infraestructures de serveis.

Com es pot veure, el marge de maniobra dels ajuntaments en l'adaptació del Pla és escàs. Si bé s'han tingut en compte mecanismes per evitar problemes pràctics d'aplicació, també s'ha volgut deixar molt ben lligat que l'adaptació no suposa en cap cas una modificació de la voluntat ni dels objectius del PDUSC-2.

5.4 Vigència, modificació i règim transitori del Pla

La vigència i modificació del Pla queden recollides en l'article 7 del PDUSC-2 de forma exactament igual que la descrita i analitzada en els anteriors epígrafs del PDUSC-1.

El règim transitori del Pla que es defineix també és molt similar al descrit pel PDUSC-1. Tot i que se'n sintetitzen determinats aspectes —com agrupar totes les disposicions en una única disposició transitòria—, d'altres es concreten —com per exemple les ampliacions de càmpings, no previstes en el Pla director— a través d'un pla especial. Malgrat les similituds, però, a diferència del PDUSC-1, el règim transitori d'aquest segon pla director només està pensat per als sòls afectats per les reclassificacions de sòl urbanitzable no delimitat sense pla parcial aprovat com a sòl no urbanitzable costaner. La característica no és menor si es té en compte que aquest règim transitori només inclou el 50 % dels sectors afectats pel Pla. Per a la resta de sectors no es preveu un règim transitori, tot i que aquests sectors, en el moment d'aprovar els plans parcials corresponents, s'hauran d'adaptar al Pla per imperatiu legal i, mentre no s'hi hagin adaptat, tampoc no es podran desenvolupar urbanísticament, ja que es parla d'espais sense pla parcial vigent i aquest pla és l'eina necessària per desenvolupar qualsevol sòl urbanitzable.

En els continguts concrets d'aquest règim, d'entrada, i tal com succeïa amb el seu predecessor, les disposicions del Pla són directament aplicables mentre el planejament municipal no s'hagi adaptat a les disposicions del Pla. Partint d'aquesta premissa, el Pla defineix un seguit de condicions per al sòl al qual ell mateix atribueix la categoria de sòl no urbanitzable costaner.

La primera de les condicions fa referència al règim d'ús d'aquests sòls, que, d'acord amb aquesta mateixa condició, s'haurà d'ajustar al contingut de les normes del Pla sobre l'ús del sòl. Aquesta disposició no només afecta els projectes que es presentin a tràmit, sinó també els que han estat objecte de suspensió com a conseqüència de la tramitació del Pla.

La segona condició és que les instal·lacions i construccions que ja hi hagi en aquests sòls abans de l'entrada en vigor del Pla, que —tot i ajustar-se al règim d'ús previst a l'article 47 del TRLUC per al sòl no urbanitzable ordinari i haver estat autoritzades pel POUM corresponent— no siguin admeses per les determinacions del Pla, podran continuar desenvolupant la seva activitat amb un seguit de condicions i limitacions. Entre aquestes darreres —partint de la necessitat de justificar-ne l'existència— figura el respecte a les construccions, instal·lacions i l'autorització d'obres de consolidació, conservació, reparació, substitució, modernització i adaptació a les condicions higièniques i ambientals requerides legalment, així com les encaminades a reduir els efectes negatius d'impacte ambiental i

paisatgístic. S'especifica, igualment, que no s'admetran obres d'ampliació de les edificacions i les instal·lacions que suposin l'augment de l'activitat existent, amb l'excepció dels càmpings. En aquest darrer supòsit, si el planejament vigent amb anterioritat al Pla recull normativament la possibilitat de l'ampliació del seu àmbit, se'n permetrà l'ampliació mitjançant la tramitació d'un pla especial, d'acord amb la previsió de l'article 47.6.e del TRLUC i complint un seguit de condicions imposades per la mateixa disposició transitòria.

Finalment, la tercera de les condicions que imposa el Pla al sòl definit com a no urbanitzable costaner és que les instal·lacions i construccions que ja hi hagi en aquests sòls abans de l'entrada en vigor del Pla director i que no hagin estat degudament autoritzades es consideraran en situació de fora d'ordenació. El règim per a aquestes construccions serà el que es preveu de manera genèrica a l'article 108.2 del TRLUC per a les obres que es troben fora d'ordenació. Només s'admetran canvis d'usos en el cas que les edificacions preexistents estiguin incloses al catàleg de masies rurals previst a l'article 50.2 del TRLUC i estiguin d'acord amb les disposicions del Pla sobre sòl no urbanitzable costaner.

El règim transitori intenta mantenir els equilibris entre la necessitat de l'aplicació correcta del Pla per garantir-ne l'èxit i els interessos particulars dels afectats per les disposicions del Pla, que poden veure com de la nit al dia la seva finca, perfectament legalitzada, passa a trobar-se en situació de fora d'ordenació. Cal no oblidar el cas puntual dels càmpings, que, si no fos per aquest règim transitori més permissiu, es podrien trobar en una situació d'indefensió absoluta i davant de pèrdues econòmiques —derivades de les inversions permanents en les obres de rehabilitació— que podrien donar lloc a responsabilitat patrimonial de les administracions implicades.

6. LES NOVES CATEGORIES DE SÒL I EL SEU RÈGIM URBANÍSTIC

Al llarg de l'estudi dels PDUSC s'ha fet referència a la creació i configuració de dues noves categories de sòl costaner: el sòl no urbanitzable costaner i el sòl costaner especial —com també s'han analitzat les quatre noves subcategories de sòl incloses dins del sòl no urbanitzable costaner—. Tot i que tot aquest règim va ser creat pel primer dels plans directores, el fet que els dos utilitzin el mateix règim —en el segon dels plans el règim és reproduït de manera textual i entre cometes— metodològicament en fa necessari l'estudi de manera independent al contingut dels plans directores.

Les noves categories i subcategories de sòl que són utilitzades pels dos plans directores i que seran analitzades en aquest epígraf van acompanyades del seu propi règim urbanístic, que complementa el definit pel TRLUC. Es configura, així, una nova tipologia de sòl al marge de la Llei d'urbanisme de Catalunya. Finalment, respecte al contingut d'aquest apartat, també s'esmenta el règim d'ús del sòl urbà i el sòl urbanitzable delimitat amb pla parcial vigent inclosos en el Pla director.

6.1 Sòl no urbanitzable costaner

A l'hora d'identificar i classificar el sòl no urbanitzable costaner, que, d'acord amb les determinacions del Pla, és incompatible amb el fet de ser urbanitzat, el Pla utilitza les unitats territorials de regulació de sòl costaner (UTR-C). Les UTR-C són els àmbits delimitats en els plànols d'ordenació que, dintre i fora de la franja de 500 metres d'amplada definida pel mateix pla, comprenen sòl que en el moment de l'entrada en vigor del Pla estava classificat com a sòl no urbanitzable, inclòs o no en el Pla d'espais d'interès natural (PEIN), i també sòl classificat, en aquell moment, com a sòl urbanitzable no delimitat, sense programa d'actuació urbanística o pla parcial de delimitació vigents.

Aquesta tipologia de sòl es classifica com a no urbanitzable, segons afirma el planejador, perquè hi concorren els valors la protecció dels quals són objectiu del PEIN i del Pla director, i per garantir la utilització racional del territori del sistema costaner i millorar la qualitat de vida.

Aquesta classificació del sòl com a no urbanitzable es fa en el marc de l'article 32.a del TRLUC, que preveu específicament que el Pla d'ordenació urbanística municipal ha de

classificar com a no urbanitzables aquells sòls que un pla director com el present pogués determinar.

El contingut del Pla també configura quatre noves subcategories, delimitades també en els plànols d'ordenació. Aquestes subcategories perfilaran quatre règims diferents de protecció del sòl en funció de la subcategoria assignada pel Pla: sòl no urbanitzable costaner inclòs en el PEIN; sòl no urbanitzable costaner 1; sòl no urbanitzable costaner 2, i sòl no urbanitzable costaner 3. El planejament municipal podrà concretar, regular i desplegar els règims d'ús del sòl, respectant sempre, però, els límits definits pel mateix pla.

6.1.1 Sòl no urbanitzable costaner inclòs en el PEIN

Respecte d'aquesta primera subcategoria, la més proteccionista, l'article 13.2 del PDUSC-1 afirma que “es caracteritza fonamentalment per tractar-se d'un sòl que ja gaudeix d'una especial protecció, i que per raó de la seva ubicació, i en coherència amb els objectius d'aquest Pla director, ha de ser incorporat al sòl no urbanitzable costaner”. Es tracta, doncs, de sòl inclòs en algun dels espais del Pla d'espais d'interès natural (PEIN),⁵⁸¹ aprovat pel Decret 328/1992, de 14 de desembre, pel qual s'aprova el Pla d'espais d'interès natural en el marc de la Llei 12/1985, de 13 de juny, d'espais naturals, que protegeix entorns naturals del litoral que ja gaudien, abans de l'entrada en vigor del Pla, d'una protecció especial. El Pla es limita a reconèixer i garantir aquesta protecció en el futur.

Respecte als usos que es poden donar a aquesta categoria de sòl, el Pla concreta en l'article 14 que el sòl no urbanitzable costaner inclòs en el PEIN resta sotmès al règim d'ús establert per la seva normativa específica i pel règim d'ús corresponent al sòl no urbanitzable costaner en tot allò que comporti un grau superior de protecció. És a dir, aquest sòl haurà de respectar les disposicions de la Llei 12/1985, de 13 de juny, d'espais naturals, així com la resta de legislació específica sobre espais naturals.⁵⁸² Aquesta legislació ja preveia de manera

⁵⁸¹ Sobre els espais PEIN es pot consultar el web següent:
<http://www20.gencat.cat/portal/site/mediambient/menuitem.718bbc75771059204e9cac3bb0c0e1a0/?vgnextoid=87279bb08ed47210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=87279bb08ed47210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD> (darrera consulta: 25 de juny de 2012).

⁵⁸² La legislació sobre espais naturals es troba recollida al web següent:
<http://www20.gencat.cat/portal/site/territori/menuitem.14fa444b994def145f13ae92b0c0e1a0/?vgnextoid=4ae4b47459855310VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=4ae4b47459855310VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextfint=default> (darrera consulta: 25 de juny de 2012).

específica, abans de l'entrada en vigor del PDUSC, la prohibició general d'edificar en aquestes zones protegides i la necessitat d'implantar instruments específics del medi natural.

6.1.2 Sòl no urbanitzable costaner 1

La segona línia de protecció és la subcategoria de sòl no urbanitzable costaner. Aquest sòl, a diferència de l'anterior, no estava protegit abans de l'entrada en vigor del PDUSC, sinó que tenia la mera consideració de sòl no urbanitzable definit pel TRLUC.

El sòl d'aquesta categoria es correspon amb sòl classificat com a no urbanitzable o urbanitzable no delimitat a l'entrada en vigor del Pla i es caracteritza, segons el planejador, pel seu valor intrínsec i per la seva capacitat de fer de connector entre els àmbits més pròpiament de litoral i els d'interior, o per la concurrència d'altres valors dignes de protecció, tot i no ser definits pròpiament com a espais PEIN.

A l'hora de regular-ne el règim urbanístic, es parteix del contingut de l'article 47 del TRLUC, que regula de manera general el règim d'ús del sòl no urbanitzable. En aquest cas, però, es va un pas més enllà del contingut d'aquest article i se'n limiten més els usos a través d'una sèrie de determinacions específiques que li són aplicables.

D'entrada s'ha de dir que, igual que en el règim general, s'admeten en aquesta categoria de sòl els usos directament vinculats a la naturalesa rústica dels terrenys; és a dir, els usos i les activitats agrícoles, ramaderes i forestals, així com les construccions, edificacions i instal·lacions de nova implantació directament vinculades a les esmentades activitats, incloent-hi l'habitatge familiar que hi estigui directament i justificadament associat. També s'admet en aquesta categoria la reconstrucció i rehabilitació de masies i cases rurals que estiguin incloses pel planejament urbanístic en el catàleg previst a l'article 50.2 al TRLUC per destinar-les a habitatge familiar, establiments de turisme rural en les modalitats i amb els requisits regulats per la legislació de turisme rural vigent a Catalunya, a activitats d'educació en el lleure i a establiments hotelers, amb exclusió de la modalitat d'hotel apartament.

A diferència del que es disposa a l'article 47 del TRLUC per al sòl no urbanitzable, no es permeten les estacions de subministrament de carburants i de prestació d'altres serveis de la xarxa viària; les construccions i les instal·lacions vinculades a l'execució, el manteniment i el

funcionament de les obres públiques, i les construccions destinades a les activitats de càmping o les de turisme rural no incloses en el catàleg de masies rurals.

Pel que fa a les activitats o equipaments d'interès públic que necessàriament s'hagin d'emplaçar en el medi rural previstos al TRLUC, el Pla les permet si es demostra que no és possible una ubicació alternativa en altres sòls no urbanitzables amb menor grau de protecció. En tot cas, es concreta que les activitats col·lectives de caràcter esportiu, cultural, d'educació en el lleure i d'esbarjo que es desenvolupin a l'aire lliure i els equipaments i serveis comunitaris no compatibles amb els usos urbans que es vulguin ubicar dins de la franja de 500 metres, solament seran admesos si se'n demostra la vinculació directa i funcional al mar o a la costa. Així mateix, el Pla especifica que els projectes per a la implantació d'aquests usos i activitats s'han de tramitar i, si escau, autoritzar d'acord amb els criteris legals restrictius de preservació d'aquest sòl davant del procés de desenvolupament urbà i de màxima integració ambiental de les construccions i de les activitats.

Un dels trets destacats del règim urbanístic del sòl no urbanitzable costaner 1 és que en tots els casos, per a l'autorització dels projectes d'usos, obres, instal·lacions i construccions, així com per a les construccions i edificacions de nova planta, incloent-hi els hivernacles, caldrà elaborar un estudi paisatgístic, del qual haurà d'informar degudament l'òrgan competent en matèria de paisatge.

L'explotació de recursos naturals mitjançant noves activitats extractives solament s'admet en els sòls d'aquesta subcategoria que estiguin fora de la franja de 500 metres i sempre que l'activitat estigui sotmesa a la legislació sobre mesures addicionals de protecció dels espais naturals afectats per activitats extractives.

D'altra banda, també s'ha de destacar que en el sòl d'aquesta subcategoria no es permet la instal·lació de cartells de propaganda i altres elements similars, llevat dels que serveixen exclusivament per a l'orientació, els quals s'han d'establir de manera que no afectin l'harmonia del paisatge.

També vinculat a aquesta subcategoria, tal com succeirà amb la següent, l'article 15 del PDUSC-1 del Pla preveu que la circulació amb vehicles motoritzats per al medi rural s'ha de limitar a les carreteres i camins degudament habilitats, i que les activitats de naturalesa rústica que exigeixin moviments de terra s'han de subjectar al procediment de l'article 48 del

TRLUC, en principi només previst per a l'aprovació de projectes d'actuacions específiques d'interès públic en sòl no urbanitzable.

6.1.3 Sòl no urbanitzable costaner 2

La tercera categoria de sòl costaner es caracteritza, segons es desprèn del Pla, pel fet de ser la més pròxima a la ribera del mar dintre de la franja de 500 metres definida pel Pla, i se'n justifica el grau de protecció per la seva posició i per la necessitat de veure'n regulats els usos per garantir l'acompliment dels objectius del Pla.

En relació amb el règim d'utilització d'aquest sòl, es continua emprant el marc definit per l'article 47 del TRLUC i s'hi admeten, tal com succeïa amb la categoria anterior, els usos directament vinculats a la naturalesa rústica dels terrenys, és a dir, els usos i les activitats agrícoles, ramaderes i forestals, i les construccions directament vinculades a les activitats esmentades, incloent-hi l'habitatge familiar que hi estigui directament associat. També s'admeten, igual que en la categoria anterior, la reconstrucció i la rehabilitació de masies i cases rurals que estiguin incloses en el catàleg municipal. Alhora, es manté l'exigència que hi hagi l'estudi paisatgístic, que haurà de ser presentat a l'òrgan responsable, per tal que pugui autoritzar les construccions i edificacions de nova planta.

Entre les novetats respecte de la categoria anterior, destaca el fet que s'hi admeten, sense tantes restriccions, les activitats o equipaments d'interès públic que necessàriament s'hagin d'emplaçar en el medi rural i que estiguin previstos a l'apartat 4 de l'article 47 del TRLUC. Això sí, s'ha de demostrar que no és possible una ubicació alternativa en altres sòls no urbanitzables de menor nivell.

Una altra novetat respecte al sòl no urbanitzable costaner 1 és que en aquesta subcategoria s'admeten les construccions i instal·lacions destinades a càmpings autoritzades pel planejament urbanístic general municipal, que exigeixen, en tot cas, la tramitació prèvia d'un pla especial urbanístic.

També s'estipula que en l'explotació de recursos naturals mitjançant activitats extractives s'ha d'aplicar la legislació sobre mesures addicionals de protecció dels espais naturals afectats per activitats extractives, però no es limita aquesta activitat a la franja exterior de 500 metres.

Finalment, en aquesta subcategoria es continua exigint l'elaboració d'un estudi paisatgístic per a la construcció d'edificacions de nova planta i, tal com s'avançava en el punt anterior, es mantenen les restriccions de circulació amb vehicles motoritzats i l'exigència del procediment de l'article 48 del TRLUC per a aquelles activats de naturalesa rústica que exigeixin moviments de terra.

6.1.4 Sòl no urbanitzable costaner 3

Si en les subcategories anteriors s'afirmava que el planejador utilitzava el marc de l'article 47 del TRLUC per definir i limitar els diferents règims urbanístics del sòl, aquesta quarta subcategoria de sòl s'assimila totalment al règim d'ús de l'article 47 del TRLUC.

Així, respecte de la subcategoria anterior, s'eliminen les restriccions per instal·lar-hi, per exemple, estacions de subministrament de carburants o per a les construccions i les instal·lacions vinculades a l'execució d'obres públiques. D'altra banda, també s'eliminen les restriccions per a l'explotació de recursos naturals mitjançant activitats extractives o l'exigència de l'elaboració d'un estudi paisatgístic per a les construccions i edificacions de nova planta.

6.2 Sòl costaner especial

Aquesta segona categoria de sòl queda identificada en el PDUSC per exclusió de la definida com a sòl no urbanitzable costaner en qualsevol de les seves quatre subcategories. Així, l'article 16 del Pla afirma que és sòl costaner especial aquell sòl urbanitzable no delimitat sense programa d'actuació urbanística o pla parcial de delimitació vigents i el sòl no urbanitzable que no ha de passar a ser necessàriament sòl no urbanitzable costaner. En els plànols d'ordenació s'identifica a través de les unitats territorials de regulació de sòl costaner especial (UTR-CE).

Respecte al seu règim d'ús, es preveu que sigui el mateix que el previst per al sòl no urbanitzable. Té, però, una particularitat important vinculada a la categoria de sòl no urbanitzable costaner, que és que el sòl costaner especial pot ser objecte de transformació a través de l'adaptació del POUM corresponent, o bé mitjançant els procediments urbanístics legalment establerts, i amb la formulació d'un pla parcial.

Per portar a terme aquesta transformació, l'article 18 estableix certes condicions. Així, s'especifica que la zona d'influència definida a l'article 30 de la LC⁵⁸³ comprendrà, més enllà de la franja de 500 metres, la totalitat dels sectors de sòl costaner especial que sobrepassen l'esmentada franja i, per tant, en aquesta zona s'hauran de respectar les disposicions de la LC per a la zona d'influència: previsió de reserves de sòl per a aparcaments i prohibició de pantalles arquitectòniques, entre d'altres.

D'altra banda, també s'exigeix —en els mateixos termes en què ho fa l'article 30 de la LC— que l'edificabilitat bruta dels sectors urbanitzables objecte de transformació situats a la zona d'influència no sigui superior a la mitjana de l'edificabilitat bruta assignada pel planejament general al conjunt del sòl urbanitzable delimitat en tot el municipi.

Es recorda també al planificador municipal que no es podrà reduir la zona de servitud de protecció de 100 metres prevista per la legislació aplicable en matèria de costes. Aquesta servitud de protecció, tal com estableix la legislació de costes, no admetrà cap nova edificació, llevat de les instal·lacions i activitats que, per la seva naturalesa, no puguin tenir cap altra ubicació o bé prestin serveis necessaris o convenients per a l'ús del domini públic marítim.

Als espais lliures públics, ja siguin sistemes urbanístics generals o locals, es concreta que s'han d'emplaçar de la manera més propera possible a la ribera del mar. Això es pot fer configurant franges de protecció dels cursos fluvials que travessin el sector o bé incloent les masses forestals més rellevants del sector, amb el doble objectiu de reforçar la protecció i l'accés públic del front costaner i preservar la connexió natural en el sentit mar-muntanya.

S'estableix, així mateix, que el planejament derivat que desplegui els sectors ha de garantir, a través de l'estudi paisatgístic oportú, que les edificacions admissibles destinades a qualsevol ús s'ajustin a una tipologia adequada al paisatge natural i urbà on s'insereixin i evitin la formació de pantalles arquitectòniques i acumulacions de volums.

⁵⁸³ El mateix article 30 de la LC ja defineix la zona d'influència amb una amplitud mínima de 500 metres, i possibilita que sigui ampliada si es considera convenient.

Finalment, l'ordenació del planejament derivat d'aquests sectors haurà de preveure, tal com també garanteix la legislació de costes, reserves suficients de terrenys per garantir l'accés al mar i als aparcaments.

6.3 Sòl urbanitzable no delimitat amb programa d'actuació urbanística o pla parcial de delimitació vigent

Poca cosa s'ha de dir respecte de la transformació d'aquest sòl, que, d'acord amb l'article 17 del PDUSC-1, queda limitat en la seva transformació per les mateixes condicions que les expressades per al sòl costaner especial. Com a conseqüència d'això, serà necessari reformular el pla vigent per ajustar-lo a les noves exigències.

6.4 Sòl urbà i sòl urbanitzable delimitat amb pla parcial vigent

Els articles 19 i 20 del PDUSC-1 regulen el règim d'ús del sòl urbà i el sòl urbanitzable inclòs dins de la franja de 500 metres d'amplada definida pel PDUSC-1. En aquesta regulació s'atorga a aquest sòl el règim d'ús establert per al sòl urbà no consolidat i el sòl urbanitzable delimitat de la Llei d'urbanisme, amb un seguit de condicions que mantenen una estreta relació amb la legislació estatal de costes.

Es preveu que l'autorització d'edificacions no permeses amb caràcter ordinari en sòl urbà comprès dintre de la servitud de protecció, de 20 metres d'amplada, que preveu la legislació aplicable en matèria de costes, exigeixi la justificació prèvia dels requisits imposats per la legislació aplicable en matèria de costes.

Així mateix, i tal com succeeix també amb el sòl costaner especial, s'estableix que les edificacions admissibles, destinades a qualsevol ús, s'han d'ajustar a la tipologia adequada al paisatge natural i urbà on s'insereixin. Aquesta adequació s'haurà de justificar per mitjà de l'estudi paisatgístic oportú, del qual haurà d'informar l'òrgan competent en matèria de paisatge.

Finalment, també s'inclou l'exigència de la LC de preveure reserves suficients de terrenys per a l'accés al mar i per a aparcaments.

7. L'ADEQUACIÓ DELS PLANS DIRECTORS URBANÍSTICS DEL SISTEMA COSTANER AL PLANEJAMENT

7.1 L'adequació del plans directores urbanístics del sistema costaner al planejament territorial

Com és prou sabut, l'article 13.2 del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme, disposa que els plans urbanístics (entre els quals els mateixos PDUSC) han de ser coherents amb les determinacions del Pla territorial general (PTG) i dels plans territorials parcials (PTP) i sectorials i facilitar-ne l'acompliment.

Necessàriament, per tant, l'anàlisi de l'adequació dels PDUSC al planejament territorial implica estudiar totes les figures d'ordenació territorial que en les diferents escales regulen també l'espai costaner. En aquest sentit, la Generalitat en aquests moment té aprovades i vigents les figures següents, l'àmbit d'aplicació de les quals inclou també el litoral: Pla territorial general, Pla territorial metropolitana de Barcelona, plans territorials parcials de les comarques gironines, del Camp de Tarragona i de les Terres de l'Ebre.⁵⁸⁴

S'ha de dir que en tots els casos, amb l'excepció del Pla territorial general, aprovat per llei l'any 1995, totes les figures de planejament territorial que regulen també el litoral van ser aprovades al llarg de l'any 2010,⁵⁸⁵ és a dir, cinc anys després d'haver entrat en vigor els PDUSC. Si bé és cert, com es veurà a continuació, que cap d'ells no planteja grans problemes d'encaix amb els PDUSC, sí que en canvi s'observen contradiccions en els plànols d'ordenació de les respectives figures que analitzarem amb detall tot seguit.

⁵⁸⁴ Es pot consultar el contingut dels plans territorials parcials en el següent enllaç: <http://www20.gencat.cat/portal/site/territori/menuitem.c6e8d3be598ec9745f13ae92b0c0e1a0/?vgnextoid=8212a9c1aa9b7210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=8212a9c1aa9b7210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=default> (darrera consulta: 21 de desembre de 2011).

⁵⁸⁵ En aquests moments només queda un darrer pla territorial parcial a Catalunya, que és el del Penedès, que va ser introduït com un nou àmbit funcional a partir de la *Llei 23/2010*, de 22 de juliol, de modificació de la *Llei 1/1995* i de la *Llei 23/1983*, per fixar l'àmbit de planificació territorial del Penedès. En qualsevol dels casos, s'ha de tenir present que les dues comarques litorals d'aquest àmbit —Garraf i Baix Penedès— en l'actualitat ja es troben regulades i planificades dins dels plans territorials parcials de l'Àrea Metropolitana i el Camp de Tarragona.

7.1.1 Pla territorial general de Catalunya

Com s'ha exposat, el Pla territorial general de Catalunya, aprovat l'any 1995 a través de la *Llei 1/1995*, per la qual s'aprova el *Pla territorial general de Catalunya*, és l'única de les figures de planejament territorials vigents en l'àmbit del litoral que ja existia abans dels mateixos PDUSC.

En relació amb el litoral, el PTG no incloïa en cap de les seves disposicions normatives la protecció específica d'aquest espai, més enllà de fer una referència genèrica a l'objectiu de protegir els espais naturals d'especial interès (article 4.3.d). Tot i això, si bé és cert que en la memòria del Pla s'estableix la necessitat de protegir espais definits per legislacions sectorials, entre els quals la faixa litoral,⁵⁸⁶ el cert és que la vaguetat de les disposicions del Pla territorial general no suposen cap problema d'encaix amb els PDUSC. Al contrari, es pot afirmar que els PDUSC donen compliment justament a les previsions de protecció definides pel PTG però que no s'havien concretat fins al moment de la seva aprovació.

En aquest sentit, convé apuntar també que en els darrers anys el desplegament del conjunt de plans previstos a la *Llei d'ordenació territorial de l'any 1983*, que en la majoria dels casos entren a regular de manera precisa el conjunt del territori català, ha desplaçat la figura del PTG, que per la seva vaguetat i regulació genèrica es pot dir que difícilment és d'aplicació directa avui dia.

7.1.2 Pla territorial metropolità de Barcelona

El Pla territorial metropolità de Barcelona⁵⁸⁷, aprovat l'any 2010,⁵⁸⁸ incorpora en el seu sistema d'espais oberts les determinacions dels dos plans directors, però, a diferència del que succeirà amb altres plans territorials, en lloc d'incorporar les diferents tipologies de sòl i

⁵⁸⁶ Pel seu valor paisatgístic i la seva gran utilitat com a espais públics destinats al lleure, segons es desprèn de la memòria del Pla.

⁵⁸⁷ L'article de Malcolm C. BURNS, Yraida ROMANO, Josep ROCA titulat "El consumo de suelo en la franja costera de la Región Metropolitana de Barcelona (1956-2006) y su coherencia con el Pla Director Urbanístic del Sistema Costaner (PDUSC)" —en l'obra col·lectiva *La gestión integrada de zonas costeras, ¿Algo más que una ordenación litoral revisada?* coordinada per Joaquín FARINÓS I DASÍ, Publicacions Universitat de València, València, 2011 (pàg. 269-290)— analitza el consum en tot l'àmbit del Pla territorial durant el període 1956-2006 i la conveniència de limitar la seva urbanització a través dels PDUSC.

⁵⁸⁸ En data 20 d'abril de 2010, el govern de Catalunya va aprovar definitivament el Pla territorial metropolità de Barcelona i va ser publicat al DOGC núm. 5627, de 12 de maig de 2010.

delegar-ne la regulació a la normativa dels PDUSC, el Pla territorial opta per integrar les previsions del planejament urbanístic supramunicipal a través de les seves pròpies categories de sòl, tal com reconeix el mateix article 2.3.1 de les normes del Pla.⁵⁸⁹

Així, pel que fa al sòl no urbanitzable costaner, el Pla territorial dilueix les seves tres subcategories entre els espais de protecció especial⁵⁹⁰ en la seva primera categoria d'espais de protecció especial pel seu interès natural i agrari. D'acord amb la normativa del Pla i amb consonància amb el que disposa el PDUSC-1, el sòl de protecció especial no podrà ser objecte de transformació i haurà de mantenir la condició de no urbanitzable. S'ha de dir, però, que agrupar totes les categories en una de sola tampoc no suposa una modificació de les condicions de desenvolupament d'aquests sòls, ja que senzillament el que succeeix és que, a més de la protecció específica que atorgava la normativa dels PDUSC a cadascuna de les tipologies, s'hi ha d'afegir la doble protecció regulada ara pel Pla territorial.

Ara bé, pel que fa al sòl costaner especial, aquesta incorporació no és tan automàtica, atesa la mateixa complexitat d'aquesta tipologia de sòl, que incorpora sòl urbanitzable no delimitat sense pla parcial vigent, però també sòl no urbanitzable que no ha de passar a ser necessàriament sòl no urbanitzable costaner.

En aquest sentit, observem que una part de les unitats de sòl costaner especial —la majoria de les que tenien la consideració de no urbanitzable— passen a incorporar-se al Pla a través del sòl de protecció preventiva,⁵⁹¹ que també tindrà la consideració de no urbanitzable i podrà ser classificat com a urbanitzable si els respectius POUM municipals així ho disposen, respectant sempre el que regula l'article 18 de les normes del PDUSC-1. Algunes, però, de les unitats de

⁵⁸⁹ El Pla incorpora al sistema d'espais oberts de protecció especial els espais inclosos al Pla d'espais d'interès natural (PEIN), Xarxa Natura 2000 i en altres instruments sectorials o urbanístics de protecció de la natura, com és el cas del sòl no urbanitzable costaner delimitat pel Pla director urbanístic del sistema costaner o d'altres plans d'escala supramunicipal, amb les delimitacions globals adoptades per aquests instruments.

⁵⁹⁰ L'article 2.5 de les normes del Pla regula els espais de protecció especial, que defineix de la manera següent: comprèn aquell sòl que, pels seus valors naturals i agraris o per la seva localització en el territori, el Pla considera que és el més adequat per integrar una xarxa permanent i contínua d'espais oberts que ha de garantir la biodiversitat i vertebrar el conjunt d'espais oberts del territori amb els seus diferents caràcters i funcions. El sòl de protecció especial incorpora aquells espais que han estat protegits per la normativa sectorial, com el Pla d'espais d'interès natural i la Xarxa Natura 2000.

⁵⁹¹ Unitats territorials de sòl costaner especial definides pel PDUSC-1 que s'han integrat dins del sòl de protecció preventiva: 100b; 102; 103; 103b; 108b; 116b; 114c; 120b; 122b, 122c 127b; 130b; 130c, 130d; 131b; 132; 133; 134; 134b; 138b; 140, 144; 159b; 160b; 162.

sòl costaner especial que tenien la consideració de no urbanitzable no són esgrafiades als plànols com a sòl de protecció preventiva, sinó com a sòl per a activitats lúdiques en no urbanitzable,⁵⁹² i fins i tot, en un dels casos, el Pla territorial l'esgrafia com a espai de protecció especial pel seu interès natural i agrari,⁵⁹³ fet que suposa un increment de la protecció d'aquest sector i, al mateix temps, una limitació al seu desenvolupament futur, en contradicció amb el que disposava el PDUSC.

En altres casos —aquells que tenien la condició de sòl urbanitzable no delimitat sense pla parcial aprovat—, el Pla els incorpora com a tals⁵⁹⁴ excepte en aquells supòsits en què el planejament municipal —des de l'entrada en vigor del PDUSC-1— n'hagi modificat la classificació.⁵⁹⁵ En aquest grup, en alguns casos ens trobem que les unitats apareixen esgrafiades com a sòl no delimitat i en d'altres com a sòl per a equipaments o zones verdes, tot i mantenir en ambdós casos la condició de no delimitat.

Finalment, hi ha un parell de supòsits⁵⁹⁶ en què, tot i no existir adequació del planejament municipal que en modifiqui la condició, el sòl costaner especial que tenia la condició de sòl no delimitat en el PDUSC apareix com a sòl delimitat en els plànols del Pla territorial metropolità, en una aparent contradicció entre les disposicions del PDUSC-1.

Molt més complexa és, però, la incorporació dels sectors per als quals el PDUSC-2 fixava una sèrie de directrius de desenvolupament que quedaven descrites en les fitxes del mateix pla. En alguns casos, aquests sòls es limiten a esgrafiar-se com a urbanitzables delimitats,

⁵⁹² Dos sectors apareixen com a sòl no urbanitzable destinat a activitats lúdiques: el 154b i el 161.

⁵⁹³ El Pla manté el sector 159 com a sòl no urbanitzable, però n'incrementa el nivell de protecció en incloure'l entre el sòl de protecció especial.

⁵⁹⁴ Unitats territorials de sòl costaner especial definides pel PDUSC-1 que mantenen la condició de sòl urbanitzable no delimitat en el Pla territorial metropolità: 105, 107 (una part de la unitat apareix com a no delimitada i una altra part com a zona verda), 114 (apareix esgrafiada com a sòl d'equipaments), 117, 118, 144 (apareix esgrafiat com a sòl d'equipaments).

⁵⁹⁵ Com és el cas de la unitat territorial de regulació de sòl costaner UTR-C100, que, tot i que el PDUSC qualificava com a sòl costaner especial, l'entrada en vigor del POUM de Malgrat de Mar el mateix any 2005 va acabar qualificant com a sòl urbà no consolidat i urbanitzable.

⁵⁹⁶ Els dos supòsits són la UTR-C 147 del municipi de Gavà i la UTR-C 148 annexa a l'anterior i compresa entre els municipis de Gavà i Castelldefels. Aquestes unitats territorials, que eren classificades pel PDUSC com a sòl urbanitzable no delimitat (i també en part com a sòl no urbanitzable en el cas de la UTRC-147), apareixen finalment esgrafiades com a sòl urbanitzable delimitat en el Pla territorial metropolità.

sense concretar res més.⁵⁹⁷ En altres supòsits, el Pla territorial incorpora el contingut de les directrius pel que fa a la previsió d'espais lliures⁵⁹⁸ o el manteniment del destí del sector a equipament.⁵⁹⁹ Però també existeix un supòsit en què el Pla no regula absolutament res en els seus plànols⁶⁰⁰ (deixant l'àmbit en blanc) o un altre en què el Pla va molt més enllà de les directrius del PDUSC-2 i descriu espais lliures i zones d'equipaments dins del sector,⁶⁰¹ sense que existeixi cap figura de planejament municipal que ho prevegi.

De l'anàlisi exhaustiva de com el Pla territorial incorpora les previsions dels PDUSC, es pot dir, per tant, que existeixen tres casuístiques diferenciades: una primera en què el Pla territorial es limita a incorporar les previsions del PDUSC sense alterar-ne el contingut, una segona en què el Pla territorial incorpora les previsions però les altera (incorporant major protecció, realitzant una distribució d'espais lliures o equipaments o fins i tot esgrafiant determinat sòl com a urbanitzable delimitat) i una tercera en què el Pla territorial no incorpora les previsions del PDUSC sense que això comporti necessàriament una contradicció entre els dos textos legals. En qualsevol cas, les possibles contradiccions entre la figura d'ordenació territorial i els PDUSC seran analitzades més endavant en aquest epígraf.

7.1.3 Pla territorial parcial de les comarques gironines

Aplicant, des del meu punt de vista, una tècnica planificadora molt més encertada que en el cas del Pla territorial metropolità de Barcelona, el Pla territorial parcial de les comarques gironines⁶⁰² incorpora les previsions dels PDUSC esgrafiant els sectors afectats en els plànols d'ordenació del Pla territorial, però no incorporant-ne les previsions directament, com succeïa en el cas del Pla territorial metropolità.

⁵⁹⁷ Sector PP-1 Pineda Centre, de Pineda de Mar.

⁵⁹⁸ En el sector PP-10 Sant Pere Nord, de Sant Andreu de Llavaneres, s'incorporen les directrius d'acord amb el contingut de l'Edicte de 29 de maig de 2007, sobre una resolució adoptada pel conseller de Política Territorial i Obres Públiques en matèria d'urbanisme referent al municipi de Sant Andreu de Llavaneres, en què es resol favorablement sobre un recurs presentat al PDUSC-2.

⁵⁹⁹ Com succeeix al sector Pla de Montgat Sud de Montgat de Mar.

⁶⁰⁰ És el cas del sector UP-10 Costa, de Cabrera de Mar.

⁶⁰¹ Aquest és el cas del sector S-3.10 la Muntanyeta, de Vilanova i la Geltrú.

⁶⁰² En data 14 de setembre de 2010, el govern de Catalunya va aprovar definitivament el Pla territorial parcial de les comarques gironines, que va ser publicat al DOGC núm. 5735, de 15 d'octubre de 2010.

En aquest sentit, l'article 2.3 de les normes del Pla, que regula les tipologies de sòl, disposa que els plans territorials sectorials, els plans directors o especials urbanístics i els plans d'ordenació urbanística municipal poden establir els subtipus d'espais no urbanitzables de protecció que considerin adequats en funció dels seus objectius i del seu àmbit d'actuació, sense contradir les determinacions del Pla, amb el benentès que no es consideren contradictòries les disposicions que pretenguin un major grau de protecció o una major restricció de les possibles transformacions. Es precisa, a més, que, entre aquests subtipus d'espais no urbanitzables, hi figura el sòl no urbanitzable costaner delimitat pel Pla director urbanístic del sistema costaner i el Pla director urbanístic dels àmbits del sistema costaner integrats per sectors de sòl urbanitzable delimitat sense pla parcial aprovat —PDUSC-1 i PDUSC-2— que, per la seva rellevància en l'ordenació de la franja litoral, s'esgrafia en els plànols d'ordenació.

Així mateix, l'article 2.17 de les normes també disposa que, mitjançant plans directors o especials urbanístics i plans d'ordenació urbanística municipal, es poden establir altres regulacions específiques referides a determinades àrees o indrets en atenció a les seves peculiars característiques, sempre que siguin coherents amb la regulació que amb caràcter general estableix aquest pla per als diversos tipus d'espais oberts i amb les directrius per a la gestió dels espais de la Xarxa Natura 2000 (Acord de govern GOV/112/2006), així com altres instruments de planificació i gestió d'espais naturals protegits.

A la pràctica això suposa que els plànols d'ordenació del Pla territorial parcial marquin amb franges de diferents colors els sectors de sòl afectats pel PDSUC-1 i el PDUSC-2, i al mateix temps incorporin el sòl costaner no urbanitzable en el sòl de protecció especial i el costaner especial en el sòl de protecció preventiva o en algunes de les tipologies de teixits del sistema d'assentaments —en funció de si es tracta de sòl no urbanitzable o d'urbanitzable sense pla parcial aprovat.

Ara bé, ¿vol dir això que el Pla territorial reproduïx d'una manera absolutament fidedigna els plans directors sense modificar en absolut cap de les seves disposicions? El cert és que un estudi detallat del conjunt de sectors de l'àmbit desmenteix aquesta afirmació.

Així, observem com un dels sectors⁶⁰³ sobre el qual el PDUSC-2 fixava directrius ha desaparegut i no apareix esgrafiat als plànols del Pla territorial, sense que tampoc això no signifiqui que ha estat desenvolupat pel planejament derivat del municipi afectat. D'altra banda, també resulta una mica peculiar la disposició transitòria tercera de les normes del Pla territorial titulada “Càmpings instal·lats en àmbits del Pla director urbanístic del sistema costaner (PDUSC)” i que afecta un conjunt de sectors del PDUSC⁶⁰⁴ que apareixen amb una marca en els plànols d'ordenació. Aquesta disposició regula que l'adscripció al sistema d'espais oberts del sòl ocupat pels càmpings instal·lats en sòls afectats pels PDUSC no n'impedeix la continuïtat, en el marc de les normatives específiques d'aquests plans directors, segons quin sigui el règim d'usos de la subcategoria del sòl no urbanitzable costaner on es troben situats. No creiem que sigui la millor de les tècniques normatives possibles aquesta de confirmar la continuïtat d'una activitat regulada per figures de planejament urbanístic a través d'una normativa de planejament territorial que ni tan sols coincideix amb l'àmbit territorial del mateix pla.

En conclusió, en aquest cas observem novament alguna contradicció entre els PDUSC i el planejament territorial, així com la utilització de la normativa del Pla territorial per corregir aspectes controvertits dels mateixos PDUSC.

7.1.4 Pla territorial parcial del Camp de Tarragona

En aquest cas, el Pla territorial parcial del Camp de Tarragona⁶⁰⁵ utilitza, en relació amb els PDUSC, dues tècniques diferenciades. En aquest sentit, per una banda, marca amb una franja de color els diferents sectors de sòl costaner no urbanitzable —classificant-los també com a sòl de protecció especial—, així com els sectors per als quals el PDUSC-2 fixa directrius.

⁶⁰³ Es tracta del sector 13 Racó des Calders, a Cadaqués, que, malgrat que era regulat pel PDUSC-2, en establir una sèrie de directrius per al seu desenvolupament, ara no apareix al Pla.

⁶⁰⁴ Es tracta dels sectors següents, tots ubicats a Sant Pere Pescador, on es desenvolupen activitats de càmping: SUS (C)-12 La Gaviota, SUS (C)-11 Las Palmeras, UTR-C 31 L'Àmfora, UTR-C 32 Aquarius, SUS (C)-10 Las Dunas i SUS (C)-9 La Ballena Alegre.

⁶⁰⁵ En data 12 de gener de 2010, el govern de Catalunya va aprovar definitivament el Pla territorial parcial del Camp de Tarragona. L'acord de govern i la normativa del Pla han estat publicats al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* núm. 5559, de 3 de febrer de 2010.

Però, en canvi, opta per integrar en el seu sòl no delimitat⁶⁰⁶ la resta de sectors de sòl costaner especial, únicament amb tres excepcions justificades.⁶⁰⁷

S'ha de dir, però, que el mateix pla reconeix en l'article 2.17 de les seves normes que mitjançant plans directors urbanístics es poden establir altres regulacions específiques referides a determinades àrees o indrets en atenció a les seves peculiars característiques, sempre que siguin coherents amb la regulació que amb caràcter general estableix aquest pla per als diversos tipus d'espais oberts. Per tant, de manera anàloga al que succeïa al Pla territorial parcial de les comarques gironines, la regulació de tots aquests sectors queda delegada al que disposen els PDUSC.

En el mateix sentit, l'article 2.3 de les normes del PTP de Tarragona disposa justament que els plans directors urbanístics poden establir els subtipus d'espais no urbanitzables de protecció que considerin adequats en funció dels seus objectius i del seu àmbit d'actuació, sense contradir les determinacions del Pla, amb el benentès que no es consideren contradictòries les disposicions que pretenguin un major grau de protecció o una major restricció de les possibles transformacions. Aquest és el cas, com reconeixen les mateixes normes, del sòl no urbanitzable costaner delimitat pel Pla director urbanístic del sistema costaner, que, com s'ha exposat, s'esgrafia en els plànols d'ordenació. I en la mateixa direcció, l'article 2.16 afirma que el Pla recull i assenyala també en els plànols d'ordenació, amb el nom de "condicions PDUSC", aquells sectors on el Pla director urbanístic del sistema costaner estableix determinacions en aquest mateix sentit.

Després d'analitzar amb detall el contingut del Pla territorial, i a diferència dels plans territorials anteriors, podem afirmar que els seus continguts mantenen una identitat molt

⁶⁰⁶ Entre aquest hi ha els sectors següents: UTR-CE 167 Pont Romà nord, UTR-CE 179 Florimar, UTR-CE 180 Budallera, UTR-CE 186b Rustical Balearis, UTR-CE 190b Estany Salat Sud, que s'esgrafia com a sòl no delimitat, i UTR-CE 190c Llastres.

⁶⁰⁷ Existeixen un parell de supòsits en què l'aprovació dels POUM dels municipis de Cunit i Mont-roig del Camp han suposat el canvi de classificació del sòl costaner especial d'urbanitzable no delimitat a urbà. És el cas del sector UTR-CE 162 Riera de Cunit, que és classificat com a urbà (una part del qual amb usos comercials) i per al qual es defineix una estratègia d'intensificació urbana, o també el sector UTR-CE 188 Sant Miquel, que és classificat com a urbà residencial. Finalment, un dels sectors de sòl costaner especial UTR-CE 195 Vandellòs (annex a la central nuclear de Vandellòs) és definit com a sòl costaner especial, limitant-ne el desenvolupament, que en tot cas també queda condicionat per les mateixes instal·lacions nuclears.

alta⁶⁰⁸ amb els PDUSC i, per tant, que aquest cop no s'aprecien contradiccions entre les dues figures de planejament. Així es desprèn també de la memòria del Pla, on s'afirma textualment que "el Pla territorial recull, estrictament, els espais que assenyala el Pla director urbanístic del sistema costaner (PDUSC) i els reconeix el seu règim inalterable de sòl no urbanitzable costaner, subjecte a les determinacions normatives del pla director urbanístic".

7.1.5 Pla territorial parcial de les Terres de l'Ebre

El Pla territorial parcial de les Terres de l'Ebre,⁶⁰⁹ en coherència amb les seves finalitats,⁶¹⁰ opta per incorporar les disposicions del PDUSC delimitant gràficament els àmbits afectats per les disposicions del PDUSC que han passat a ser sòl no urbanitzable costaner —classificant-los també com a sòl de protecció especial— o el desenvolupament dels quals ha quedat condicionat per les directrius fixades pel PDUSC-2. El Pla, però, com en el cas anterior, tampoc no esgrafia els sectors que formen part del sòl costaner especial, que, com veurem, s'incorporaran en les diferents classes de sòl del mateix pla.

Aquesta previsió també es reflecteix en els articles 2.3 i 2.16 de les seves normes, en què s'afirma que s'esgrafia en els plànols d'ordenació el sòl no urbanitzable costaner definit pels dos plans directors costaners, així com les condicions de desenvolupament de determinats sòls fixades pel PDUSC-2. L'article 2.3, però, també recorda que els plans directors urbanístics poden establir els subtipus d'espais no urbanitzables de protecció que considerin adequats d'acord amb els objectius i l'àmbit d'actuació corresponents, sense contradir les determinacions del Pla, amb el benentès que no es consideren contradictòries les disposicions que pretenguin un major grau de protecció o una major restricció de les possibles transformacions.

⁶⁰⁸ Aquesta identitat només és trencada pel sector UTR-C 191 L'Infant, on desapareix la marca que l'identificaria com a sòl no urbanitzable costaner, però, tot i això, es manté com a sòl de protecció especial d'acord amb la classificació del Pla i en consonància amb les disposicions del PDUSC.

⁶⁰⁹ Aprovat definitivament pel Consell Executiu el dia 27 de juliol de 2010 i publicat al DOGC núm. 5696, de 19 d'agost de 2010.

⁶¹⁰ Entre les finalitats del Pla, descrites en l'article 2.2, destaca, en relació amb el sistema d'espais oberts, la determinació f) sobre la necessitat de preservar els espais lliures costaners i procurar una millora de la connectivitat cap al mar, en consonància amb el que es preveu en el mateix PDUSC.

Pel que fa a les tipologies de sòl utilitzades pel Pla territorial en relació amb el sòl objecte de protecció dels plans directors, observem que tot el sòl no urbanitzable costaner passa a formar part del sòl de protecció especial que, d'acord amb les normes del Pla, no podrà ser desenvolupat i que una part de les unitats de sòl costaner especial —que no es troben esgrafiades de manera expressa— passen a sòl de protecció preventiva,⁶¹¹ la qual cosa faculta que en el futur puguin ser reconvertides a sòl urbanitzable. S'ha de destacar també que pel que als sectors condicionats per al seu desenvolupament a través del PDUSC-2, més enllà d'esgrafiar sobre els plànols l'afectació dels mateixos per les disposicions del Pla director, el Pla territorial incorpora les previsions de les fitxes normatives dels diferents sectors, ja sigui esgrafiant els espais lliures o dibuixant les exigències de connectivitat que prèviament s'havien descrit en el PDUSC.⁶¹²

Ara bé, existeixen nombroses unitats de sòl costaner especial que no són incorporades pel Pla territorial com a sòl de protecció preventiva, sinó que desapareixen de les previsions del Pla. En alguns casos, aquest fet es produeix com a conseqüència de l'aprovació del POUM del municipi,⁶¹³ que legítimament les ha incorporat com a sòl urbà o urbanitzable, segons els casos. En d'altres, però, tot i no existir modificació del POUM de la qual es tingui constància, el Pla territorial no les incorpora com a sòl de protecció preventiva, sinó que les defineix com a àrees especialitzades, ja sigui amb usos residencials o industrials,⁶¹⁴ atesa la seva condició prèvia de sòl urbanitzable no delimitat en el planejament municipal.

En conclusió, es pot afirmar que, si bé la doble tècnica utilitzada pel Pla per incorporar les disposicions del PDUSC és encertada en relació amb el sòl no urbanitzable costaner o les

⁶¹¹ Són pocs els casos en què el sòl costaner especial passa a protecció preventiva en l'àmbit d'aquest pla, concretament en els sectors UTR-CE 207-b l'Ampolla nord, UTR-CE 208-b Ampollamar nord (amb l'excepció d'un petit grup d'edificacions que formen part del nucli del poble) i UTR-CE 218-b Poblenou.

⁶¹² Així succeeix en els tres sectors per als quals el PDUSC-2 fixa directrius en el Pla territorial parcial de les Terres de l'Ebre: sector 40, sector 41-42 i sector 43.

⁶¹³ Aquest és el cas de les unitats territorials de sòl costaner especial del municipi de l'Ametlla de Mar: UTR-CE 197 Circuit de Calafat, UTR-CE 198 Barranc de Calafat i UTR-CE 201-b Camí de l'Àguila. En aprovar-se el POUM del municipi l'any 2008, aquests sectors van deixar de formar part del sòl costaner especial i es van incorporar a sòl urbanitzable o a sòl urbà, segons els casos.

⁶¹⁴ Així succeeix en els següents sectors de diferents municipis, dels quals no es té constància ni de la modificació del POUM ni de la incorporació d'aquests sectors a través del planejament derivat: UTR-CE 222 Montsià Mar (passa a residencial), UTR-CE 225 Fàbrica de ciment (passa a industrial), UTR-CE 231 Camí de Viral (passa a residencial), UTR-CE 232 Lo Mas d'en Golos-Sud (passa a residencial), UTR-CE 233 Camí de Bequera (passa a residencial) i UTR-CE 234 El Marjal (passa a residencial).

directrius del PDUSC-2, no es pot dir el mateix pel que fa al capítol del sòl costaner especial, en què el Pla territorial, en definir-les com a àrees especialitzades, dirigeix el futur d'aquestes unitats de sòl costaner especial, que, d'acord amb les previsions del PDUSC, no necessàriament s'havien de desenvolupar.

7.1.6 Les contradiccions entre les figures de planejament territorial i els PDUSC

Per abordar les possibles contradiccions existents entre les figures de planejament territorial estudiades i el PDUSC —que són figures de planejament urbanístic— hem de tenir molt present que, tot i que no és la tècnica habitual, en el cas que ens ocupa primer es van redactar els PDUSC a una escala molt precisa i posteriorment l'àmplia majoria dels plans territorials —amb l'excepció del PTG— a una escala superior.

Tot i que la lògica relació entre el planejament territorial i l'urbanístic exigiria primer redactar el territorial, per després precisar amb els instruments urbanístics els aspectes que es consideressin necessaris, el cert és que la urgència d'actuar sobre el litoral va desaconsellar aquesta tècnica per inadequada, tal com apunta ORIOL NEL·LO.⁶¹⁵

Així, ens trobem que, un cop aprovats i publicats els PDUSC (2005 i 2006), com s'ha explicat, els anys següents i fins al 2010 es va aprovar tot l'escalat de planejament territorial que restava pendent des de l'any 1983,⁶¹⁶ amb l'única excepció del Pla territorial general, que, com s'ha apuntat, per la seva vaguetat, no contradiu en res les disposicions del PDUSC.

A *priori* la tasca dels quatre plans territorials parcials aprovats en l'àmbit del PDUSC i amb posterioritat a aquest —comarques gironines, metropolità de Barcelona, Camp de Tarragona i Terres de l'Ebre— hauria hagut de ser incorporar directament les previsions del PDUSC

⁶¹⁵ ORIOL NEL·LO explicava els motius que havien portat la Generalitat a abordar el planejament territorial parcial sense reformar prèviament el Pla territorial general en l'article "La nova política territorial de Catalunya", el qual es podia trobar en línia al web del Departament de PTOP: "Una aproximació jeràrquica al planejament hauria requerit iniciar l'esforç de planificació territorial revisant primer de tot el Pla territorial general de Catalunya i només després, mitjançant la «cascada del pla» tan alabada per la vella escola, s'hauria procedit a elaborar els plans parcials. Aquesta aproximació es va descartar, ja que es va estimar que es corria el risc de perdre la legislatura en una discussió d'estratègies generals, quan en realitat es precisaven normatives i propostes concretes i immediates. Per això es va escollir avançar directament amb els plans territorials parcials i, com es veurà a continuació, amb els plans directors urbanístics".

⁶¹⁶ Des del 1983 restava pendent l'aprovació de la totalitat dels plans territorials parcials, amb l'excepció del de les Terres de l'Ebre, aprovat el 2001, que, malgrat tot, també va ser redissenyat i aprovat de nou l'estiu de l'any 2010 en el marc del Programa de planejament territorial.

—elaborats pel mateix equip i departament de la Generalitat— i remetre a la normativa del mateix pla pel que fa a les afectacions o condicionants en els usos o desenvolupament dels respectius sòls. El cert és, però, que l'anàlisi anterior ens ha fet adonar que aquesta transposició directa en alguns casos no existeix i apareixen contradiccions entre les dues figures.

S'ha de dir d'entrada que els quatre plans territorials parcials tampoc no utilitzen les mateixes tècniques per transposar les disposicions del PDUSC. Així, observem que, mentre que el Pla territorial parcial de les comarques gironines esgrafia en els plànols de manera precisa —en la majoria dels casos— tots els àmbits afectats pels dos PDUSC —amb independència de si són sòl no urbanitzable costaner, sòl costaner especial o sòl per al qual es fixen directrius—, altres no descriuen quin és el sòl costaner especial —com els plans territorials parcials del Camp de Tarragona i de les Terres de l'Ebre— o directament no incorporen en els plànols cap referència als PDUSC, com és el cas del Pla metropolità de Barcelona.

En el cas del Pla metropolità de Barcelona, la no delimitació en els plànols dificulta la coherència entre les dues figures. Així, observem que la no delimitació de cap dels àmbits del PDUSC en els plànols deslliga les determinacions del Pla de les normes del PDUSC, tant pel que fa a les diferents tipologies de sòl no urbanitzable costaner, que queden diluïdes en la categoria genèrica de sòl de protecció especial, com pel que fa al sòl costaner especial, que queda distribuït entre diverses tipologies de sòl, que en alguns casos tenen poc a veure amb la voluntat del Pla. Finalment, molt més difícil és encara la incorporació a escala de planejament territorial de les fitxes normatives del PDUSC-2, que en alguns casos veuen absolutament desnaturalitzades les seves previsions.

En relació amb la no delimitació del sòl costaner especial en els casos dels plans territorials parcials del Camp de Tarragona i de les Terres de l'Ebre, si bé ens trobem davant d'una incoherència molt menor que l'apuntada per al Pla metropolità de Barcelona, no deixa de ser paradoxal que s'aprofiti l'aprovació d'un pla territorial per decidir —en alguns casos— el futur de les unitats de sòl costaner especial, que, d'acord amb les previsions del PDUSC, no necessàriament s'havien de desenvolupar i que en qualsevol cas requerien la modificació del planejament municipal per poder-ho fer.

Finalment, pel que fa al Pla territorial parcial de les comarques gironines, que, com he dit, utilitza una tècnica molt més adequada per integrar els PDUSC però en canvi d'una manera una mica sorprenent, utilitza el Pla territorial per plantejar la continuïtat d'una sèrie d'activitats de càmping que poc tenen a veure amb les finalitats d'un pla territorial i que haurien de ser objecte del planejament urbanístic o, en qualsevol dels casos, de la interpretació que l'ajuntament competent faci del mateix planejament a les diferents escales.

El mapa que ens deixa l'aprovació dels nous plans territorials parcials, per tant, és un conjunt de sectors —pocs en comparació amb la globalitat dels plans— que es troben dins de les disposicions dels PDUSC, però que, amb les noves determinacions dels plans territorials, sembla que puguin tenir un destí diferent de l'inicialment previst o directament se'ls atorga una qualificació de la qual no gaudien en vigència dels PDUSC. En aquest punt es podria pensar que s'utilitza el planejament territorial per corregir, en segona volta, alguns aspectes de detall que no havien quedat ben resolts pels PDUSC des de la perspectiva dels ajuntaments, del mateix govern o d'altres operadors jurídics. Ara bé, això ens planteja algunes preguntes: és aquesta la funció del planejament territorial? Què succeeix en cas de contradicció entre les dues figures?

A la primera de les preguntes, sobre si és aquesta la funció del planejament territorial, la resposta és, des del meu punt de vista, negativa, sobretot si tenim en compte que s'ha exposat anteriorment que la figura dels PDUSC és de naturalesa mixta, i així, tot i ser de naturalesa urbanística, els seus objectius i finalitats responen més als d'una figura de planejament territorial. No tindria gaire sentit que allò que ha regulat una figura amb voluntat d'ordenació territorial d'un espai ho desreguli una altra de rang diferent. D'altra banda, sembla bastant contradictori amb els criteris de planejament territorial fixats pel govern el 2004 utilitzar el planejament territorial per, en lloc d'incrementar el nivell de protecció dels espais, fer tot el contrari i encaminar el desenvolupament d'un conjunt de sectors que no necessàriament s'havien de desenvolupar.

Una altra cosa és, com succeeix en un dels supòsits, que el pla territorial aprofiti per incrementar el nivell de protecció d'un sòl costaner especial⁶¹⁷ que prèviament havia

⁶¹⁷ El Pla manté el sector 159 com a sòl no urbanitzable, però n'incrementa el nivell de protecció en incloure'l entre el sòl de protecció especial tot i figurar en el PDUSC com a sòl costaner especial.

determinat el PDUSC, cosa que sí que té un millor encaix en els esmentats criteris de planejament.

En qualsevol dels casos, l'altra qüestió important és què succeeix en cas de contradicció entre les dues figures. De manera immediata —si ningú recorre directament contra els plans—, probablement passa poca cosa, perquè, com és prou sabut, el planejament territorial per a la seva eficàcia requereix l'adaptació del corresponent planejament municipal i, per tant, de moment els únics plans que són directament eficaços —en espera de les corresponents adaptacions— són els PDUSC, que, d'acord amb el principi de jerarquia del planejament, s'imposen a la resta. Naturalment, però, el conflicte pot aparèixer en el moment de redactar un nou POUM o de reformar-ne un d'existent. Llavors el planejador municipal haurà de decidir si respecta el contingut del PDUSC o adopta els criteris fixats pel planejament territorial, cosa que inevitablement sembla que pugui acabar en conflicte judicial si algun dels operadors està disconforme amb la decisió adoptada, i, per tant, s'haurà d'esperar al que la jurisprudència del TSCJ acabi determinant.

En aquest sentit, la jurisprudència més recent del TSJC,⁶¹⁸ tot i reconèixer, pel que fa a la relació entre el planejament territorial i els plans directores urbanístics, que “el planeamiento urbanístico se coordina con el planeamiento territorial por medio del criterio de coherencia establecido en los preceptos transcritos; no en virtud del principio de jerarquía normativa”, ha entrat a estudiar contradiccions aparegudes entre els plans directores urbanístics i els plans d'ordenació territorial.

Així, la jurisprudència ha admès que, davant d'una contradicció entre la tipologia de sòl utilitzada per un pla director urbanístic i la utilitzada per una figura d'ordenació territorial, té prevalença la definida pel pla territorial, sobretot quan els dos plans s'han tramitat i aprovat pràcticament de manera simultània, i no té sentit en cap cas el canvi de criteri:

“La Administración demandada alega que en el Pla Director Urbanístico se ha producido una mayor concreción de las áreas susceptibles de protección especial en función de un conocimiento más preciso del territorio.

Es aquí irrelevante la norma del artículo 2.3 del Pla Director Territorial de l'Empordà, que la Administración demandada aduce en apoyo de su alegación. Y frente al argumento de que una protección de mayor intensidad en relación con la protección establecida en el planeamiento territorial tiene cabida en el planeamiento urbanístico, debe tenerse en cuenta el hecho de la tramitación simultánea del Pla Director Territorial de l'Empordà y del Pla Director Urbanístico

⁶¹⁸ Sentència de la secció tercera del TSJC núm. 564, de 27 de juliol de 2011.

aquí impugnado y sus respectivas aprobaciones definitivas en fechas muy próximas y, además, la contradicción interna arriba expresada del Pla Director Urbanístic, para concluir que carece de justificación la calificación en este como «suelo no urbanizable de protección especial de conectividad ecológica y paisajística» del suelo de referencia que en el Pla Director Territorial de l'Empordà está calificado como «suelo de protección territorial» (Sentència de la secció tercera del TSJC, núm. 862, de 12 de novembre de 2010).

No només és irrellevant, des del punt de vista del Tribunal, que els plans regulin el sòl a escales diferents, sinó també el fet que les normes del mateix planejament d'ordenació territorial deixessin oberta la possibilitat que a través del planejament director urbanístic es pogués augmentar la protecció del sòl objecte de protecció.

En el mateix sentit, en casos similars⁶¹⁹ també es posa de manifest l'arbitrarietat en què molts casos cau l'Administració en l'alteració de les diferents tipologies de sòl d'una classe de plans a una altra, tot afirmant que això suposa una infracció dels límits de l'exercici de la discrecionalitat en el planejament urbanístic.

Les sentències posen de manifest, doncs, els límits existents en l'ordenació del territori i les relacions entre els plans de naturalesa territorial i els urbanístics. Si bé és cert que, en el cas dels PDUSC, en relació amb el planejament territorial, les seves aprovacions definitives estan separades per un període de pràcticament cinc anys, no és menys cert que tots els plans van ser elaborats pel mateix equip i sota els mateixos criteris polítics prefixats pel Departament el 2004. Per tant, des d'aquesta perspectiva —sinó es justifica prèviament el canvi de posició— tampoc no semblaria jurídicament admissible cap de les contradiccions observades en els documents.

Ara bé, en el cas que ens ocupa es dona la paradoxa que la contradicció apareix no per l'aprovació d'un pla director urbanístic que contradiu el que ha disposat un pla territorial, sinó tot el contrari: cinc anys després de l'aprovació dels PDUSC apareixen els plans territorials parcials, que en alguns dels seus aspectes contradiuen el que aquells havien regulat. Sembla que la lògica, tot i el criteri de coherència prefixat per la legislació en les relacions entre el planejament territorial i l'urbanístic,⁶²⁰ exigiria que les correccions que

⁶¹⁹ Sentència de la secció tercera del TSJC núm. 564, de 27 de juliol de 2011.

⁶²⁰ Article 11.4 de la Llei 23/1983, de política territorial: "Els plans d'ordenació urbanística seran coherents en les determinacions del Pla territorial general i dels plans territorials parcials i en facilitaràn el compliment". I article 13.2 del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme: "Els plans urbanístics han d'ésser coherents amb les determinacions del pla territorial general i dels plans territorials parcials i sectorials i facilitar-ne l'acompliment".

s'haguessin d'operar es fessin en el planejament territorial i no en els PDUSC —que, com s'ha apuntat, tenen un major grau de protecció en la majoria dels casos—, sobretot si tenim en compte que les modificacions operades entre els dos plans tampoc no presenten, en la majoria dels casos, una justificació suficient en el mateix pla. En qualsevol cas, perquè això succeeixi, repeteixo que les esmentades contradiccions han d'arribar a l'àmbit judicial, cosa que d'entrada sembla una mica difícil si es té en compte que probablement en la majoria dels casos —en què s'ha disminuït el nivell de protecció— s'ha fet de manera concertada amb els ajuntaments i els altres operadors jurídics afectats.

Finalment, però, el que sembla clar és que la darrera jurisprudència posa les bases de les relacions entre l'ordenació territorial en relació amb la urbanística i comença a fixar els límits del planejador. Els anys vinents de ben segur veurem nova jurisprudència que, amb independència dels supòsits analitzats, estudiarà aquestes relacions i anirà perfilant quines són les funcions de cadascun dels plans, que per necessitats del guió, com s'ha exposat, han hagut de ser aprovats tots de manera conjunta i en molts casos regulant aspectes molt similars, com en els cas que ens ocupa.

7.1.7 La complementarietat dels plans territorials en relació amb el PDUSC

Més enllà de les contradiccions observades a escala local entre el contingut dels plans territorials i del PDUSC, és de justícia afirmar que el conjunt de plans territorials aprovats aquests darrers anys són un bon complement a l'objectiu de preservar el litoral que buscaven els plans directors.

No s'ha de perdre de vista, en aquest sentit, que l'àmbit d'aplicació dels PDUSC es limita a una franja de 500 metres, que pot arribar fins a 1.000 en alguns casos, aplicada en projecció horitzontal terra endins des de l'atermenament del domini públic maritimoterrestre. El concepte de litoral, des d'un punt de vista ampli, va més enllà d'aquesta franja i pot englobar altres espais que, tot i no tocar a mar, sí que reben la influència d'aquest per la seva proximitat geogràfica.

És en aquest espai en què els plans territorials poden fer un paper important i ser un bon complement als PDUSC, evitant, com reconeix ORIOL NEL·LO,⁶²¹ que la pressió

⁶²¹ NEL·LO, Oriol, "La renovación del planeamiento urbanístico supramunicipal", dins *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio*, Editorial Síntesis, Madrid, 2010 (pàg. 203-234).

urbanitzadora es transmeti a localitats o espais adjacents als espais protegits pel PDUSC. En aquest sentit, NEL·LO reconeix que, per evitar els riscos, els plans territorials elaborats en els darrers anys disposen la protecció dels sòls veïns als àmbits protegits pel PDUSC per connectar-los amb els àmbits d'interès natural situats a l'interior. No només això, sinó que els plans territorials, segons NEL·LO, contenen les oportunes estratègies de desenvolupament dels nuclis situats en la segona línia de costa per evitar que apareguin allà les trames urbanes aïllades de segona residència o els creixements desproporcionats que no podran tenir lloc en l'espai regulat pels PDUSC.

7.2 L'adequació del planejament urbanístic municipal als plans directores urbanístics del sistema costaner

7.2.1 El procés d'adequació del planejament municipal als PDUSC

La clau per a l'èxit d'una figura tan innovadora com els PDUSC, en un espai tan sensible com la costa, era necessàriament la ràpida adaptació del planejament municipal al mateix pla. Cal recordar que un dels grans problemes de la legislació estatal de costes, més de 24 anys després de la seva aprovació, és justament el seu ampli règim transitori, que en comporta una transposició massa lenta i inefectiva al planejament municipal.

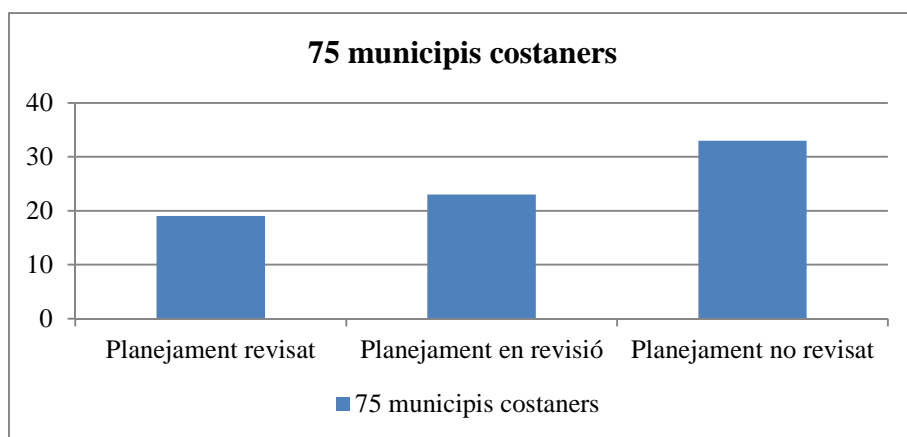
Com s'ha exposat, els PDUSC parteixen d'una posició privilegiada respecte de la LC, ja que no només tenen un règim transitori molt tancat, sinó que sobretot se'n garanteix l'efectivitat amb independència de l'adaptació o no del planejament. Així, la disposició transitòria primera dels dos plans disposa que, des de la seva entrada en vigor, i mentre el planejament urbanístic general dels municipis no s'hi adapti, són directament aplicables les determinacions contingudes en la mateixa normativa.

Tot i aquesta garantia d'aplicació, els dos PDUSC van regular —disposició addicional primera dels plans— la necessitat que el planejament municipal s'adaptés a les seves disposicions en un termini breu —un màxim de dos anys des de la seva publicació— i amb l'amenaça que, si el termini no era respectat, la mateixa Generalitat podria operar les modificacions necessàries del planejament —82.3 TRLUC— o fins i tot subrogar-se en les seves competències d'acord amb la previsió de l'article 90 del TRLUC. Així mateix, i per evitar que els ajuntaments demoressin l'inici de la modificació al darrer moment, la mateixa

disposició addicional disposava que l'aprovació inicial de les respectives modificacions s'hauria de fer al cap de sis mesos de la publicació del Pla.

Ara bé, passats més de set anys de la publicació dels plans, podem dir que, tot i que s'ha garantit l'efectivitat de les normes del PDUSC —en la majoria dels casos—, l'adequació del planejament municipal a les previsions del PDUSC, com veurem, és escassa.

Així, dels 75 municipis de la costa catalana a finals de l'any 2011, més de sis anys després de l'aprovació dels PDUSC, només una quarta part —19 municipis—⁶²² havien aprovat un nou POUM que adaptés el seu articulat a les previsions dels plans directors. De la resta, 23 municipis⁶²³ havien iniciat els treballs de revisió del POUM —la qual cosa representa una tercera part dels municipis costaners— i el gruix més significatiu —33 municipis—⁶²⁴ ni havien aprovat un nou POUM ni tampoc havien iniciat els treballs per fer-ho.



⁶²² Àmbit territorial de les comarques gironines: Lloret de Mar, Palafrugell, Palamós, el Port de la Selva, Roses, Sant Feliu de Guíxols, Santa Cristina d'Aro i Tossa de Mar. Àmbit territorial de l'àrea metropolitana de Barcelona: Calella, Premià de Mar i Sitges. Àmbit territorial de Tarragona: Calafell, Cambrils, Cunit, Mont-roig del Camp i Tarragona. Àmbit territorial de les Terres de l'Ebre: Amposta i l'Ametlla de Mar.

⁶²³ Àmbit territorial de les comarques gironines: Cadaqués, Calonge, Castelló d'Empúries, Castell-Platja d'Aro i Mont-ras. Àmbit territorial de l'àrea metropolitana de Barcelona: Alella, Arenys de Mar, Cabrera de Mar, Canet de Mar, Cubelles, Sant Andreu de Llavaneres, Sant Pol de Mar, Sant Vicenç de Montalt i Teià. Àmbit territorial de Tarragona: Creixell, Roda de Barà, Salou, Torredembarra i Vandellòs i l'Hospitalet de l'Infant. Àmbit territorial de les Terres de l'Ebre: Deltebre, Sant Jaume d'Enveja, Sant Carles de la Ràpita i el Perelló.

⁶²⁴ Àmbit territorial de les comarques gironines: l'Armentera, Begur, Colera, l'Escala, Llançà, Pals, Portbou, Sant Pere Pescador i Torroella de Montgrí. Àmbit territorial de l'àrea metropolitana de Barcelona: Badalona, Barcelona, Caldes d'Estrac, Castelldefels, Gavà, Malgrat de Mar, el Masnou, Mataró, Montgat, Pineda de Mar, el Prat de Llobregat, Sant Adrià de Besòs, Vilassar de Mar, Premià de Dalt, Sant Pere de Ribes, Santa Susanna, Viladecans i Vilanova i la Geltrú. Àmbit territorial de Tarragona: Altafulla, el Vendrell, Vila-seca i Vinyols i els Arcs. Àmbit territorial de les Terres de l'Ebre: Alcanar i l'Ampolla.

Diversos elements poden ajudar a explicar el perquè d'aquesta escassa adaptació del planejament municipal. El primer és que, com s'ha exposat, els PDUSC, per aplicació del principi de jerarquia del planejament i d'acord amb el que es disposava a la mateixa normativa, eren directament aplicables al conjunt dels municipis del litoral amb independència de la seva adaptació o no. Entre els elements que cal valorar, és significatiu també que tots els municipis del litoral català no només disposaven, en el moment d'aprovació dels PDUSC, de planejament urbanístic, sinó que els plans majoritàriament van ser fets amb institucions democràtiques —llevat del Pla general metropolità, del 1976, que ordena Barcelona i el seu entorn—. També cal valorar el fet que un bon nombre de municipis —17 en total— disposaven de plans relativament nous aprovats en un període de menys de 10 anys, i que alguns altres, tot i ser planejaments més antics, havien aprovat textos refosos que implicaven una certa actualització.

Finalment, però no menys important, s'ha de destacar que per a l'adaptació del planejament municipal a les previsions del PDUSC necessàriament es requereix, per les seves previsions de classificació de sòl en el cas del primer dels plans,⁶²⁵ una reforma en profunditat del planejament general municipal, cosa que a la pràctica significa l'aprovació d'un nou POUM. Els costos, econòmics i polítics, d'elaboració d'una reforma d'aquestes característiques tampoc no poden ser menyspreats a l'hora de ponderar els diversos elements que han frenat l'adaptació dels POUM.

En conclusió, es constata que les revisions fins a dia d'avui són escasses, però també que aquesta situació es pot revertir en pocs mesos gràcies als nombrosos processos de revisió de POUM que s'han iniciat. En qualsevol dels casos, s'ha de reconèixer que l'esperit dels PDUSC i les seves limitacions al creixement de nou sòl urbanitzat han tingut conseqüències directes i visibles en la costa catalana. Com apunten les professores PILAR RIERA i ISABELLA LONGO,⁶²⁶ que han analitzat els nous POUM revisats, es reforça la idea que s'està

⁶²⁵ Pel que fa al PDUSC-2, la seva adaptació al planejament municipal no requereix necessàriament d'una revisió del planejament general, com per exemple en els supòsits de l'article 5.2 —pels quals s'estableixen directrius i condicions per al seu desplegament— en què n'hi ha prou amb l'aprovació d'un pla parcial —punt 2 de la disposició addicional primera del PDUSC-2.

⁶²⁶ RIERA, Pilar; LONGO, Isabella, "Los planes de protección del litoral en Cataluña", dins FARINÓS DASÍ, Joaquín (coord.), *La gestión integrada de zonas costeras ¿Algo más que una ordenación litoral revisada?*, Publicacions de la Universitat de València, 2011.

generalitzant una nova cultura del territori caracteritzada per la contenció de la taca urbana i per una major atenció i preservació ambiental i paisatgística en l'espai litoral.

7.2.2 Garanties per a una correcta adequació del planejament municipal

Un dels problemes que s'han plantejat històricament en l'adequació del planejament urbanístic a les previsions del territorial, o del planejament urbanístic superior, com en el cas que ens ocupa, és que aquest es fes de manera coherent des de l'inici de tramitació del pla i no s'aprofités la revisió del planejament municipal per desvirtuar els objectius i previsions del planejament superior.

En el cas dels PDUSC, s'ha de reconèixer que, tenint en compte el principi de jerarquia i l'aplicació automàtica de les seves disposicions a tot el planejament municipal des de la publicació del pla, aquesta possibilitat sembla improbable. Tot i això, la revisió del planejament municipal de 75 municipis i les incoherències detectades en alguns casos entre el planejament territorial i els mateixos PDUSC aconsellen extremar el control per fer una transposició correcta del PDUSC al planejament municipal.

Ara bé, per intentar garantir que el planejament municipal s'adeqüés a les previsions del territorial i del planejament urbanístic superior, es va introduir, a la disposició addicional cinquena⁶²⁷ de la Llei 6/2009, de 28 d'abril, d'avaluació ambiental de plans i programes, la

⁶²⁷ Disposició addicional cinquena de la Llei 6/2009, de 28 d'abril, d'avaluació ambiental de plans i programes sobre avaluació ambiental del planejament urbanístic:

L'avaluació ambiental del planejament urbanístic es regula per la legislació urbanística en els aspectes relatius al contingut de l'informe de sostenibilitat ambiental i el seu procediment, sens perjudici dels aspectes següents:

a) L'avanç dels plans urbanístics subjectes a avaluació ambiental s'ha de trametre simultàniament a l'òrgan ambiental i al departament competent en matèria d'urbanisme.

b) L'òrgan ambiental ha de dur a terme les consultes sobre l'abast de l'informe de sostenibilitat ambiental i la notificació al promotor del document de referència, en el termini de dos mesos. L'òrgan promotor del pla pot dur a terme aquestes consultes si forma part de l'Administració de la Generalitat i ho comunica prèviament a l'òrgan ambiental.

c) El departament competent en matèria d'urbanisme ha de lliurar, en el termini d'un mes, un informe urbanístic i territorial que inclogui la valoració de l'adequació de l'avanç del pla a la legislació urbanística vigent, a les directrius del planejament territorial i als criteris de desenvolupament urbanístic sostenible.

d) L'informe urbanístic i territorial que estableix la lletra c) s'ha d'incorporar com a annex al document de referència.

previsió que, en el marc de l'avaluació ambiental del planejament urbanístic, el departament competent en matèria d'urbanisme hagués de lliurar, en el termini d'un mes, un informe urbanístic i territorial que inclogués la valoració de l'adequació de l'avanç del pla a la legislació urbanística vigent, a les directrius del planejament territorial i als criteris de desenvolupament urbanístic sostenible.

Amb aquesta tècnica, de control previ d'adequació del planejament urbanístic al planejament territorial i urbanístic, es vol garantir que des de l'inici de la tramitació del pla aquest s'adequa a les previsions del planejament territorial, però també dels plans directores.

Naturalment, si tot i així no existeix adequació, en la fase d'aprovació definitiva de les respectives comissions territorials d'urbanisme, se n'exigirà l'adequació perquè aquestes l'aprovin. I finalment, si malgrat tot el pla s'aprova amb incoherències amb els PDUSC, resta oberta la via contenciosa administrativa.

7.2.3 La jurisprudència del TSJC en l'adequació del planejament municipal als PDUSC

Set anys després de l'entrada en vigor, es poden començar a analitzar algunes de les sentències que estudien l'adequació del PDUSC al planejament municipal, toca veure si aquells municipis que han adequat el seu POUM al PDUSC ho han fet correctament.

La jurisprudència estudiada analitza l'adequació de diferents POUM als PDUSC després que aquests fossin impugnats per particulars disconformes amb la incorporació al planejament municipal de les previsions dels plans directores. Es pot dir que els particulars utilitzen l'aprovació del POUM per qüestionar de manera indirecta les previsions prèviament determinades pel PDUSC.

Així, observem que l'escassa litigiositat que els PDUSC van tenir en el moment de la seva aprovació inicial⁶²⁸ sembla que ara es pot veure augmentada indirectament en el moment que

e) Són aplicables als plans urbanístics que han seguit una avaluació ambiental les exigències de publicitat que estableix l'article 28, a més de les que estableix la legislació urbanística.

⁶²⁸ L'escassa litigiositat és apuntada per ORIOL NEL·LO a "La renovación del planeamiento urbanístico supramunicipal", op. cit.

les previsions dels plans directores són incorporades al planejament municipal. Probablement això obeeix a dos motius: la major publicitat que en un municipi té la reforma dels POUM en comparació amb la menor publicitat que en el seu moment va tenir l'aprovació dels plans directores, així com el desconeixement que molts particulars tenien de l'abast i la importància d'una figura com els plans directores urbanístics, no utilitzada mai fins llavors.

S'ha de dir, però, que en els casos estudiats les pretensions dels particulars de no incorporar les determinacions dels PDUSC als respectius POUM⁶²⁹ han estat desestimades pel TSJC, que ha tornat a validar la utilització dels plans directores per desclassificar sòl i protegir així importants espais del nostre litoral. La fonamentació jurídica dels particulars, desestimada pel Tribunal, versava essencialment en la majoria dels casos sobre aspectes de fons dels PDUSC —com la capacitat per classificar sòl o sobre possibles discriminacions en relació amb classificacions d'altres àmbits similars no protegits— que seran analitzats més endavant.

D'altra banda, en una de les sentències estudiades⁶³⁰ el particular qüestionava que el POUM impugnat pogués ampliar les seves determinacions de protecció més enllà de les previsions del mateix PDUSC. El TSJC acaba determinant que això és perfectament viable perquè entén que les determinacions d'un pla i l'altre poden afectar el mateix àmbit:

“La actora no ha obtenido prueba acreditativa de que su clasificación como suelo no urbanizable adolezca de irracionalidad y/o incongruencia urbanísticas. Sus alegaciones, apoyadas en el dictamen forense, de que el Pla director urbanístic del sistema costaner no desclasificó el antiguo sector 38 (que era suelo urbanizable programado), carecen de relevancia, ya que, en sede de planeamiento urbanístico municipal, es posible clasificar como suelo no urbanizable con el objetivo de protección del litoral y de su preservación del proceso urbanizador suelos que, con el mismo objetivo, no hubiesen sido clasificados como suelo no urbanizable costero por el Plan Director del sistema costero.

Ello es así porque los objetivos de un plan director urbanístico son de naturaleza distinta de los objetivos del planeamiento urbanístico municipal. Por lo mismo, la competencia para aprobar aquél y éste corresponde a órganos administrativos distintos; pero las determinaciones de uno y otro pueden afectar a un mismo ámbito territorial, aunque desde sus respectivas perspectivas. De lo que se deriva que lo establecido en sede de planeamiento director urbanístico no agota lo que pueda y/o deba establecerse en sede de planeamiento urbanístico municipal, concretamente en materia de protección del litoral y de su preservación del proceso urbanizador; sin perjuicio de las exigencias derivadas del principio de jerarquía normativa, como reiteradamente ha dicho esta Sala y Sección en anteriores sentencias.

⁶²⁹ Sentències de la secció tercera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya número 250/2011, de 25 de març (STSJ CAT 4207/2011), número 137/2011, de 25 de febrer (STSJ CAT 2165/2011), i número 425/2011, de 26 de maig (STSJ CAT 7546/2011).

⁶³⁰ Sentència de la secció tercera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya número 776/2011, de 14 d'octubre (STSJ CAT 10192/2011).

Capítol III. L'ordenació del litoral català mitjançant els plans directores urbanístics

En el presente caso, del hecho de que los terrenos de autos no hubiesen sido clasificados en el Plan Director del sistema costero como suelo no urbanizable costero, no cabe inferir menoscabo alguno de las competencias de la Administración actuante en sede de planeamiento urbanístico municipal en materia de clasificación de terrenos como suelo no urbanizable con el objetivo — entre otros— de protección del litoral y de su preservación del proceso urbanizador” (FJ quart de la STSJ CAT 10192/2011).

Així doncs, res no impedeix que, un cop aprovats els PDUSC, els ajuntaments decideixin ampliar el seu àmbit de protecció, de manera anàloga al que succeeix amb la legislació de costes, que també tenia caràcter mínim i el seu àmbit de protecció podia ser ampliat.⁶³¹ En qualsevol dels casos, queda clar que la regulació del planejament director no exhaureix les possibilitats de protegir el litoral a través del planejament urbanístic d'acord amb les competències dels mateixos ajuntaments.

Ara bé, ¿què succeeix en el supòsit que un àmbit protegit pel PDUSC sigui declarat nul però, en el lapse de temps entre l'aprovació del Pla director i la sentència, aquest àmbit ja s'hagi incorporat al text del POUM?

Com s'ha exposat anteriorment, això és justament el que va succeir en un dels sectors del PDUSC-2 les condicions de desenvolupament del qual van ser anul·lades pel TSJC⁶³² després que aquestes haguessin estat transposades al POUM del mateix municipi. Aquelles condicions havien estat anul·lades pel Tribunal pel fet de considerar que “las expresadas condiciones de desarrollo incurren en invasión de cometidos propios del ejercicio de competencias urbanísticas de carácter municipal, vulnerando el principio de autonomía local, de lo que se deriva la nulidad” de l'àmbit del PDUSC-2 impugnat. Ara bé, un cop les condicions s'havien incorporat al POUM del municipi, ja no plantejaven el problema de vulneració de l'autonomia municipal i eren perfectament conformes amb les competències urbanístiques municipals. Com a conseqüència, i tenint també en compte que només s'havia impugnat el PDUSC i no el POUM, les condicions van decaure del text del primer, però van continuar sent perfectament vigents en trobar-se en l'articulat del POUM.

En conclusió, com es pot veure de la lectura continuada de tota aquesta recent jurisprudència, no s'observen supòsits en què existeixi una mala transposició de les previsions del PDUSC,

⁶³¹ La servitud de protecció (article 23) i la zona d'influència (article 30) tenien una amplitud mínima de 100 i 500 metres, que podia ampliar-se.

⁶³² Sentència de la secció tercera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya número 652/2011, de 27 de juliol (STSJ CAT 8551/2011).

tot i que és cert que encara ens trobem en un estadi molt prematur, ja que totes les sentències han estat dictades darrerament i, com s'ha apuntat, el percentatge d'adaptació del planejament municipal és encara molt baix.

D'altra banda, és important destacar que, en qualsevol dels casos, la protecció del litoral és el fil conductor que dóna coherència a la mateixa jurisprudència de la secció tercera, que –amb independència d'aspectes competencials entre Generalitat i ajuntaments— opta per validar totes les actuacions urbanístiques encaminades a una major protecció en sintonia amb els objectius del mateix pla director, però també del planejament urbanístic i territorial.

8. LA RESPONSABILITAT PATRIMONIAL EN ELS PLANS DIRECTORS URBANÍSTICS DEL SISTEMA COSTANER

8.1 Introducció

Una figura de planejament urbanístic tan singular com els plans directores urbanístics, de caràcter supramunicipal i amb capacitat perquè les seves determinacions siguin d'execució directa o per establir la revisió obligatòria de tot el planejament que resulta afectat pel seu contingut, necessàriament pot donar lloc a algun dels supòsits de responsabilitat patrimonial descrits per la legislació aplicable. Com apunta el professor MARTÍN BASSOLS,⁶³³ si el planejament en vigor que resulti contrari a un pla director ha d'adaptar-se a aquest mateix pla, aquesta adaptació pot comportar, en els casos de reducció d'aprofitament o altres supòsits de la Llei del sòl, que sigui procedent la indemnització corresponent.

Cal recordar que l'urbanisme com a funció pública⁶³⁴ no està exempt del règim general de responsabilitat patrimonial i les lleis del sòl que s'han anat succeint se n'han fet ressò, des de la legislació de l'any 1956⁶³⁵ fins a l'actual Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny, pel

⁶³³ BASSOLS COMA, Martín, "Las relaciones entre la planificación territorial y la urbanística en la Ley de urbanismo de Cataluña", op. cit. (pàg. 39-66).

⁶³⁴ Tal com reconeix la doctrina, però també els mateixos textos legals, com l'article 1.2 del TRLUC, en afirmar que "l'urbanisme és una funció pública que abasta l'ordenació, la transformació, la conservació i el control de l'ús del sòl, del subsòl i del vol, llur urbanització i llur edificació, i la regulació de l'ús, de la conservació i de la rehabilitació de les obres, els edificis i les instal·lacions".

⁶³⁵ En relació amb l'evolució del règim general de responsabilitat patrimonial, com reconeix LUIS MARTÍN REBOLLO ("Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la Administración: un balance y tres reflexiones", *Revista de Administración Pública*, núm. 150, setembre-desembre 1999, pàg. 317-371), fa cinquanta anys es podia afirmar sense exagerar que no hi havia responsabilitat de l'Administració. L'afirmació, com el mateix autor matisa, fa referència al fet que no hi havia cap norma específica que la regulés, però sí que es preveia en el CC, als articles 1902 i 1903, que contenen la regulació general de la responsabilitat civil, que segons el mateix autor pràcticament no van ser aplicats en els supòsits de responsabilitat de l'Administració pública. Així doncs, tot i que els primers passos cap a l'actual model de responsabilitat patrimonial van tenir lloc amb l'aprovació de la Llei de règim local del 1950, el punt d'inflexió es produeix amb l'aprovació de la Llei d'expropiació forçosa, de 16 de desembre de 1954. Aquella llei, avançada als seus temps, com reconeix LUIS MARTÍN REBOLLO, feia sorgir un nou sistema de responsabilitat patrimonial que, en allò fonamental, és el que continua vigent fins avui. La llei basa el nou sistema en un model de responsabilitat directa —l'Administració sempre serà responsable amb independència de les responsabilitats que es puguin exigir als seus funcionaris— i objectiva, al marge, per tant, de la idea de negligència o culpa vigent fins llavors en el model de responsabilitat civil. Amb posterioritat a la Llei d'expropiació forçosa, es va aprovar —el 1956— la Llei de règim jurídic de l'Administració de l'Estat, vigent fins al 1992 i que reproduïa en termes quasi idèntics el model de responsabilitat patrimonial de la Llei d'expropiació forçosa. Amb l'arribada de la democràcia, la CE del 1978, en l'article 106.2, reconeix que "els particulars, en els termes establerts per la llei, tindran dret a ser indemnitzats per qualsevol lesió que pateixin en qualsevol dels seus béns i drets, llevat dels casos de força major, sempre que la lesió sigui conseqüència del funcionament dels serveis públics". I finalment, el 1992, amb l'aprovació de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, i

qual s'aprova el Text refós de la Llei del sòl.⁶³⁶ Aquest darrer, el Reial decret legislatiu 2/2008, dedica l'article 35 a definir els supòsits indemnitzables per actes urbanístics de les administracions públiques, i ho fa en virtut de la competència del legislador estatal per regular les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat en l'exercici del dret de la propietat del sòl en tot el territori de l'Estat.⁶³⁷

En aquest sentit, s'ha de dir que, tot i que alguns legisladors autonòmics, entre ells el català, han legislat sobre la responsabilitat patrimonial⁶³⁸ de les administracions públiques en matèria d'urbanisme, ho han fet basant-se en el Reial decret legislatiu 2/2008 i el seu article 35, i per tant és aquest darrer l'eix de tot el sistema. Així queda palès en l'article 115.2 del TRLUC, en el qual s'afirma que “els supòsits d'indemnització per raons urbanístiques es regulen per la legislació que els sigui aplicable i per aquesta llei”. La referència a la legislació estatal, que podria ser innecessària, atorga, segons MARÍA J. MONTORO i DOMÈNEC SIBINA,⁶³⁹ seguretat jurídica pel fet de reconèixer que els supòsits indemnitzables en matèria urbanística

posteriorment amb l'aprovació del Reial decret 429/1993, de 26 de març, pel qual s'aprova el Reglament dels procediments de les administracions públiques en matèria de responsabilitat patrimonial, es va arribar per fi a la normativa vigent avui dia.

Els articles 139 a 146 de la Llei 30/1992, en la darrera versió, reproduïxen el sistema anterior amb escasses variacions. El sistema, com afirma MARTÍN REBOLLO, pivota sobre la idea de lesió de l'article 139, i exigeix que el particular no tingui el deure jurídic de suportar-la, d'acord amb l'article 141.1. En tot cas, el dany, segons la llei, ha de ser efectiu —és a dir, no un dany hipotètic o futur sinó real—, avaluable econòmicament, individualitzat en relació amb una persona o un grup de persones, i imputable a l'Administració pel funcionament normal o anormal dels serveis públics, excloent-ne la força major.

Sobre l'evolució històrica de la responsabilitat patrimonial, entre els anys 1956 i 1983, també es pot veure l'obra de Maria Jesús MONTORO CHINER *La responsabilidad patrimonial de la administración por actos urbanísticos*, Editorial Montecorvo, Madrid, 1983.

⁶³⁶ D'ara endavant TRLS. Sobre l'esmentada norma es pot veure l'article de Martín BASSOLS COMA, “La ordenación territorial y urbanística en el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008”, *Revista de urbanismo y edificación*, núm.19, Aranzadi, 2009 (pàg. 15-30).

⁶³⁷ Aquesta va ser una de les poques competències que la Sentència constitucional 61/1997, de 20 de març, analitzada al principi d'aquest treball, va deixar al legislador estatal.

⁶³⁸ JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ —en l'obra *Comentarios a la Ley de suelo. Volumen II*, Thomson-Civitas, Pamplona, 2008— critica la regulació per part de les comunitats autònomes de la institució de la responsabilitat patrimonial, ja que entén que algunes d'aquestes regulacions contenen normes absolutament innecessàries i contraproductes (pàg. 1307-1309).

⁶³⁹ MONTORO CHINER, María J.; SIBINA TOMÁS, Domènec, “Valoraciones y supuestos indemnizatorios. Artículo 109”, en l'obra de diversos autors dirigida per TRAYTER JIMÉNEZ, Joan M., *Comentarios a la Ley de urbanismo de Cataluña*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2005 (pàg. 475-519).

no són només tots els que regula el TRLUC, sinó que en alguns casos també haurem d'acudir necessàriament a la legislació estatal.

8.2 El *ius variandi*

L'estudi de la responsabilitat patrimonial en la figura dels plans directores urbanístics implica necessàriament analitzar prèviament quines són les relacions que la doctrina i la jurisprudència han establert entre el dret de propietat i el dret a edificar i sobretot en quins termes admet l'Administració l'exercici de l'anomenat *ius variandi*. És a dir, en quins supòsits es permet a l'Administració modificar o fins i tot eliminar el dret a edificar del dret a la propietat.

El TRLS defineix en l'article 7 el règim urbanístic del dret a la propietat del sòl, tot afirmant que aquest "és estatutari i resulta de la seva vinculació a destins concrets, en els termes que disposa la legislació sobre ordenació territorial i urbanística". L'article separa, com ho fa històricament la legislació del sòl estatal, el que és el dret de propietat del dret a edificar, condicionant aquest darrer a la legislació sobre ordenació territorial i urbanística.

El punt 2 del precepte determina així mateix que "la previsió d'edificabilitat per l'ordenació territorial i urbanística, per si mateixa, no la integra en el contingut del dret de propietat del sòl. La patrimonialització de l'edificabilitat es produeix únicament amb la seva realització efectiva i està condicionada en tot cas al compliment dels deures i l'aixecament de les càrregues pròpies del règim que correspongui, en els termes que disposa la legislació sobre ordenació territorial i urbanística".

Doncs bé, si com afirma la llei la previsió d'edificabilitat per si mateixa no s'integra en el contingut del dret de propietat del sòl i la patrimonialització de l'edificabilitat es produeix únicament amb la seva realització efectiva, sembla clar que el TRLS deixa oberta la possibilitat d'exercir el *ius variandi* sense que això comporti responsabilitat patrimonial per part de l'Administració.

La jurisprudència del Tribunal Suprem així ho ha entès des de fa anys en afirmar en la seva Sentència de 12 de maig de 1987⁶⁴⁰, confirmada per la jurisprudència posterior, i que tenia com a ponent el magistrat FRANCISCO JAVIER DELGADO BARRIO:

“Ninguna duda existe respecto de que la potestad administrativa de planeamiento se extiende a la reforma de éste: la naturaleza reglamentaria de los planes, en un sentido, y la necesidad de adaptarlos a las exigencias cambiantes de la realidad, en otro, justifican plenamente el ius variandi que en este ámbito se reconoce a la Administración —arts. 45 y siguientes del Texto Refundido de la Ley del Suelo (RCL 1976\1192 y ApNDL 1975-85, 13889)—. Esto plantea el problema de la situación de los propietarios ante la modificación del planeamiento. Y es que los Planes, ante todo, establecen una determinada ordenación en atención a lo que el interés público reclama, pero a la vez y como consecuencia esa ordenación delimita el contenido del derecho de propiedad — arts. 76 y 87,1 del ya citado Texto Refundido—. En efecto, la clasificación y la calificación del suelo implican la atribución de una determinada calidad que opera como presupuesto desencadenante de la aplicación del estatuto jurídico correspondiente. Este carácter estatutario de la propiedad inmobiliaria significa que su contenido será en cada momento el que derive de la ordenación urbanística, siendo pues lícita la modificación de ésta, modificación que, por otra parte, no debe dar lugar a indemnización en principio, dado que, como ya se ha dicho, las facultades propias del dominio, en cuanto creación del ordenamiento, serán las concretadas en la ordenación urbanística vigente en cada momento” (fonament jurídic segon de la Sentència).

La fonamentació del *ius variandi* s’ha de buscar, segons ESTEBAN CORRAL,⁶⁴¹ en raons objectives i en els supòsits objectius que demanin i facin necessària l’alteració, tal com reconeix el mateix Tribunal Suprem en una sentència de 9 de desembre de l’any 1981⁶⁴² en què el ponent era el magistrat EUGENIO DÍAZ EIMIL:

“[...] la potestad administrativa de variar el planeamiento debe ser entendida, no como fundamentada en criterio subjetivo ejercitable en cualquier momento, sino como remedio establecido en la Ley para que la Administración, objetivando alteraciones reales en las referidas circunstancias y condiciones determinantes de las precisiones del Plan, realice aquellas modificaciones que impongan las nuevas necesidades urbanísticas creadas por la dinámica social en el transcurso del tiempo, concepción que está presente en constante y reiterada jurisprudencia, representada entre otras en las SS. de 1 diciembre 1972, 19 febrero 1973, 28 junio 1977 (RJ 1977\3460) y 8 y 22 mayo y 17 octubre 1979 (RJ 1979\2387, RJ 1979\2879 y RJ 1979\3891).”

Així, segons CORRAL, aquests supòsits s’han d’explicar i raonar i s’ha de mostrar la congruència entre les necessitats i les solucions. Per articular aquesta motivació, el pla disposa de la memòria i també de l’estudi econòmic i financer, o fins i tot, en el cas dels plans directors urbanístics —quan protegeixen sòl urbanitzable o no urbanitzable— de les fitxes d’estudi dels diferents sectors. La utilització del *ius variandi*, segons el mateix autor,

⁶⁴⁰ Sentència del Tribunal Suprem de 12 de maig de 1987 (RJ\1987\5255).

⁶⁴¹ CORRAL GARCÍA, Esteban, “Artículo 30. Supuestos indemnizatorios”, dins *Ley de suelo. Comentario sistemático de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo*, La Ley y el Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2007 (pàg. 753-801).

⁶⁴² Sentència del Tribunal Suprem de 9 de desembre de 1981 (RJ 1981\5378).

requereix l'ajust a dos principis que regeixen l'actuació de totes les administracions públiques en la seva activitat ordinària: interès públic i proporcionalitat.

En relació amb l'interès general, com reconeix l'article 3.1 del TRLS, l'ordenació territorial i la urbanística són funcions públiques no susceptibles de transacció que organitzen i defineixen l'ús del territori i del sòl d'acord amb l'interès general. *A priori* aquest interès general és determinat per la mateixa administració que exerceix les competències, però CORRAL afirma que aquesta no té el monopoli de l'objectivitat i, per tant, per millorar en la presa de decisions i detectar possibles problemes, és important escoltar —a través del tràmit d'informació pública o dels instruments de participació previs a l'aprovació inicial— l'opinió dels ciutadans, però d'una manera especial, en el cas dels plans directores urbanístics, dels ajuntaments, que són també titulars de la competència en matèria d'urbanisme, aspecte en què els PDUSC, com s'ha exposat, han fet un èmfasi especial.

Pel que fa al principi de proporcionalitat, exigeix una adequació entre els mitjans i els fins emprats, la qual cosa suposa, segons CORRAL, fugir de solucions desproporcionades, lesives i inadequades. En el cas concret que ens ocupa, els PDUSC, aquest principi, des del meu punt de vista, es troba recollit i desenvolupat per l'anomenat *principi de desenvolupament urbanístic sostenible* de l'article 3 del TRLUC, és a dir, conjuminar les necessitats de creixement amb la preservació dels recursos naturals i dels valors paisatgístics. Aquest és un dels objectius que l'article 56 del TRLUC encarrega justament a la figura dels plans directores. Aquest principi, en el cas concret dels PDUSC, com també s'ha exposat, s'ha respectat, ja que, tot i ser uns plans ambiciosos que protegeixen bona part del sòl no urbanitzable i urbanitzable no delimitat pendent de desenvolupar, permeten desenvolupar fins a unes 5.621,18 hectàrees de sòl no urbanitzat.

Ara bé, l'exercici del *ius variandi*, com tota l'activitat administrativa, també està sotmès a control per part dels tribunals de la jurisdicció contenciosa administrativa. Per il·lustrar aquest control jurisdiccional, analitzarem algunes de les diverses sentències del TSJC que han recaigut sobre els PDUSC, ja que en el seu si s'observa com opera el *ius variandi* que l'Administració de la Generalitat imposa sobre el planejament municipal a través d'aquestes

figures. En aquest sentit, com reconeix la Sentència del TSJC núm. 1266/2010, de 12 de novembre de 2010,⁶⁴³ en relació justament amb un dels PDUSC impugnats:

“La potestad del planeamiento es fundamentalmente discrecional, correspondiendo a la Administración configurar el modelo territorial que servirá de marco a la vida de los administrados. Desde luego que tal potestad discrecional, aunque no puede ser sustituida por la voluntad de los particulares, sí puede ser revisada por los Tribunales de esta jurisdicción, en términos de racionalidad. Y es que tal potestad no permite que no se cumplan las previsiones dirigidas primordialmente a la satisfacción del interés público [...].

No se discute el *ius variandi* en el planeamiento. En este caso la Administración autonómica podía aprobar el PDUSC 2, con el fin de identificar los espacios costeros clasificados para planeamiento general vigente como suelo no urbanizable delimitado, sin plan parcial aprobado definitivamente, para preservar en su transformación y desarrollo urbano los sectores de suelo urbanizable delimitado sin plan parcial aprobado que por su posición territorial fueran incompatibles con los objetivos de protección del litoral definidos por el Plan Director Urbanístico del Sistema Costanero (PDUS 1), aprobado el 25 de mayo de 2005 (o para establecer directrices y condiciones específicas para su desarrollo), con el fin de garantizar el desarrollo urbanístico sostenible del territorio que abarca dicho Plan y del Sistema Costanero en su conjunto, lo cual afectó al sector SUP-9 Canyelles (Cap de Ras), del municipio de Llançà (art. 5 y 9 del PDUSC 2), aprobación que obliga al planeamiento general urbanístico municipal a clasificarlo como suelo no urbanizable costanero.”

Com s’aprecia en el text de la sentència, el TSJC no discuteix el *ius variandi* imposat pels PDUSC, però, talment com en el cas de la doctrina, els principis d’interès públic i proporcionalitat o racionalitat són els que informen l’actuació de les administracions públiques i poden ser controlats posteriorment pels tribunals. Així, si bé és cert, com reconeix la mateixa sala, en la Sentència núm. 521, de 29 de maig,⁶⁴⁴ que poden existir diverses solucions per fer front al problema de la degradació del litoral català, l’objecte de control per part del tribunal només és en relació amb l’opció presa per l’Administració, controlant si s’ajusta o no als interessos generals i públics.

En termes similars, la Comissió Jurídica Assessora,⁶⁴⁵ a través del Dictamen 154/2007, de 14 de juny —elaborat pel professor ENRIC ARGULLOL I MURGADAS— pel que fa a la possible responsabilitat patrimonial per l’aprovació dels PDUSC, resol la inexistència d’aquesta tot admetent el *ius variandi* de l’Administració en els PDUSC i justificant-lo per la importància de l’espai litoral protegit i el principi del desenvolupament urbanístic sostenible:

⁶⁴³ STSJ CAT 9462/2010.

⁶⁴⁴ STSJ CAT 5773/2009.

⁶⁴⁵ La Comissió Jurídica Assessora s’ha pronunciat dos cops, a través de dictàmens del professor Argullol, sobre la inexistència de responsabilitat patrimonial com a conseqüència de l’aprovació dels PDUSC —dictàmens 141/2007, de 7 de juny, i 154/2007, de 14 de juny.

“Cal tenir en compte que el planejament té naturalesa reglamentària, i, per això mateix, resta obert a l'alteració. D'altra banda, l'ordenament, en admetre l'*ius variandi* de l'Administració en formular l'ordenació urbanística, precisa els límits formals, de contingut i obstaculius que generen responsabilitat administrativa, com ja s'ha estudiat. Es dona, doncs, una equilibrada combinació de mutabilitat i protecció de l'estabilitat.

Així mateix, la regulació dels plans urbanístics detalla el contingut i exigeix una aportació de dades i elements que han d'implicar una raonada motivació que en justifiqui les determinacions. Tant els estudis informatius com, sobretot, la memòria justificativa han d'aportar els raonaments pertinents que expliquin i donin suport a l'ordenació urbanística proposada [...].

No es pot oblidar tampoc que en els darrers temps s'ha produït una progressiva i accelerada incorporació de criteris de preservació en l'ordenament. Al marge de les disposicions de la Unió Europea, de gran significació en aquest àmbit, s'ha de recordar la inclusió del concepte de desenvolupament urbanístic sostenible en la legislació urbanística, que es concreta i defineix en l'article 3 de la Llei urbanística en ordenar que «[...] la preservació dels recursos naturals i dels valors paisatgístics, arqueològics, històrics i culturals, a fi de garantir la qualitat de vida de les generacions presents i futures», mandat que el paràgraf 3 concreta: «L'exercici de les competències urbanístiques ha de garantir, d'acord amb l'ordenació territorial, l'objectiu del desenvolupament urbanístic sostenible». No hi ha cap interrogant sobre la importància de la franja de costa amb vista a acomplir aquestes finalitats assumides per l'ordenament jurídic.”

La utilització de les diverses solucions, respectuoses amb el principi de desenvolupament urbanístic sostenible, per fer front al problema de degradació del litoral català per part de l'Administració només té un límit: la distribució de competències entre l'Administració autonòmica i la local.⁶⁴⁶ En conseqüència, l'exercici del *ius variandi* per part de l'Administració haurà de ser respectuós amb les competències de les diferents administracions, evitant utilitzar els PDUSC per regular aspectes més propis del planejament municipal.⁶⁴⁷

8.3 El principi general de no indemnització

L'exercici del *ius variandi* per part de l'Administració no comporta, com a principi general, dret a indemnització, com afirmen els professors BERNARD-FRANK MACERA i M. YOLANDA FERNÁNDEZ GARCÍA,⁶⁴⁸ i així es reflecteix en l'article 3.1 del TRLS, on s'afirma que

⁶⁴⁶ Sobre la distribució de competències entre l'Administració autonòmica i la local en relació amb el principi de desenvolupament urbanístic sostenible, es poden veure les sentències següents: Sentència núm. 992, de 22 de novembre de 2007, i Sentència núm. 630, de 15 de juliol de 2008, de la secció tercera del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya.

⁶⁴⁷ Sobre els límits dels PDUSC i la vulneració en alguns casos de l'autonomia municipal es poden veure les següents sentències de la secció tercera del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya: Sentència núm. 336, de 22 d'abril de 2010 (STSJ CAT 4659/2010), Sentència núm. 763, de 30 de juliol de 2009 (STSJ CAT 10493/2009), i Sentència núm. 17, de 13 de gener de 2009 (STSJ CAT 2321/2009).

⁶⁴⁸ MACERA, Bernard-Frank; FERNÁNDEZ GARCÍA, M. Yolanda, *La responsabilidad de la Administración en el derecho urbanístico*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2005 (pàg. 26-83). De fet es tracta d'un principi que s'ha anat reiterant en tota la legislació urbanística des del 1956, com posen de manifest José Antonio IVARS BAÑULS i Gonzalo VILLARINO SAMALEA en l'obra *La responsabilidad por actos de naturaleza urbanística*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003 (pàg. 32-56).

“l’ordenació territorial i la urbanística són funcions públiques no susceptibles de transacció que organitzen i defineixen l’ús del territori i del sòl d’acord amb l’interès general, i determinen les facultats i deures del dret de propietat del sòl conforme al seu destí. Aquesta determinació no confereix dret a exigir indemnització, excepte en els casos expressament establerts en les lleis”. El mateix precepte, doncs, deixa oberta la possibilitat d’indemnitzacions en els casos expressament establerts en les lleis.

El fonament d’aquesta regla, com reconeixen MARÍA J. MONTORO i DOMÈNEC SIBINA,⁶⁴⁹ és que l’estatut del dret de propietat sobre el sòl està configurat per mitjà de la delimitació sorgida del planejament urbanístic; per tant, en cada moment el contingut del dret de propietat urbanística serà aquell que es derivi de l’ordenació o del planejament. Així ho entén també la doctrina del TS en afirmar, per exemple en la Sentència de 17 de juny de 1989,⁶⁵⁰ que el dret de la propietat:

“[...] será en cada momento el que derive de la ordenación urbanística, que, por otra parte, no debe dar lugar a indemnización en principio, dado que las facultades propias del dominio, en cuanto creación del ordenamiento, serán las concretadas en la ordenación urbanística vigente en cada momento”.

En resum, tal com reconeixen MARÍA J. MONTORO i DOMÈNEC SIBINA, en principi l’ordenació no confereix als propietaris dret a exigir indemnitzacions; l’atribució que sorgeix del planejament constitueix simplement meres expectatives.

En termes anàlegs, la legislació urbanística catalana també ha incorporat la mateixa previsió a l’article 5 del TRLUC en afirmar que, en matèria de sòl, l’exercici de les facultats urbanístiques del dret de propietat s’ha de subjectar al principi de la funció social d’aquest dret, dins els límits imposats per la legislació i el planejament urbanístics i complint els deures fixats per aquests. El mateix TRLUC regula, en l’article 5, que l’ordenació urbanística de l’ús dels terrenys i de les construccions, en tant que implica meres limitacions i deures que defineixen el contingut urbanístic de la propietat, no confereix a les persones propietàries el dret a exigir indemnització, excepte en els supòsits expressament establerts per aquesta llei i per la legislació aplicable en matèria de sòl.

⁶⁴⁹ MONTORO CHINER, María J.; SIBINA TOMÁS, Domènec, “Valoraciones y supuestos indemnizatorios. Artículo 109”, op. cit. (pàg. 475-519).

⁶⁵⁰ Sentència del Tribunal Suprem de 17 de juny de 1989 (RJ 1989\4732).

Però, tornant a l'objecte central del nostre estudi, ¿pot operar la responsabilitat patrimonial com a conseqüència de l'aprovació dels PDUSC? En principi, com afirmen BERNARD-FRANK MACERA i M. YOLANDA FERNÁNDEZ GARCÍA, igual que l'aprovació d'un instrument de planejament, la seva revisió o modificació no dóna lloc a cap tipus d'indemnització. De totes maneres, els mateixos autors anuncien que, en determinades circumstàncies, una pèrdua en el contingut patrimonial del dret de propietat sí que requereix una indemnització amb la finalitat de compensar els danys i perjudicis soferts.

Aquests supòsits excepcionals en què opera la responsabilitat, com s'ha apuntat anteriorment, en l'actualitat són els que es descriuen a l'article 35 del TRLS. Pel que fa a la legislació catalana, delega, a través de l'article 115 del TRLUC, a la legislació estatal la regulació d'aquests supòsits, però incorpora algunes especificitats pel que fa a Catalunya.

S'ha d'apuntar, però, que, en el moment d'aprovació i publicació dels PDUSC —juny del 2005 i febrer del 2006—, la llei de sòl vigent era la Llei 6/1998, de 13 d'abril, sobre règim del sòl i valoracions (LS 1998), i que els supòsits, pràcticament idèntics al vigent article 35 TRLS, es descriuen en els articles 41 a 44 de la LS 1998.⁶⁵¹

Així doncs, a l'hora d'analitzar quin o quins dels supòsits definits per la legislació podrien arribar a comportar responsabilitat patrimonial per part de l'Administració en l'aprovació i execució dels PDUSC⁶⁵², estudiarem el vigent TRLS del 2008, però comparant la norma amb la legislació vigent aleshores —LS 1998—. L'estudi de les dues normes ens permetrà analitzar quin és el marc vigent en l'actualitat a l'efecte de l'aprovació d'altres instruments de protecció del litoral, però també podrem determinar l'existència o no de responsabilitat patrimonial en relació amb l'aprovació i entrada en vigor dels dos PDUSC els anys 2005 i 2006.

⁶⁵¹ Sobre els supòsits indemnitzatoris de la Llei 6/1998, de 13 d'abril, sobre règim del sòl i valoracions, es pot veure l'anàlisi que en fa el professor FERNANDO GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ en l'obra coordinada per JOSÉ MANUEL SERRANO ALBERCA titulada *Comentario a la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones*, Marcial Pons, Madrid, 1999 (pàg. 781-842). També es pot consultar l'anàlisi de JUAN LUIS BELTRÁN AGUIRRE en l'obra coordinada per FRANCISCO JAVIER ENÉRIZ OLOECHEA titulada *Comentarios a la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones. Ley 6/1998, de 13 de abril*, Aranzadi Editorial, Pamplona, 1998.

⁶⁵² Per fer-ho s'estudien tots els supòsits enumerats a la LS del 1998, al TRLUC, i al TRLS, amb l'excepció del supòsit de responsabilitat patrimonial per ocupació de terrenys destinats per l'ordenació territorial i urbanística a dotacions públiques, previst en l'article 35.e del TRLS, per la seva evident desconexió amb el contingut dels PDUSC.

Hem de tenir en compte, però, que el règim jurídic entre la LS del 1998 i el vigent TRLS és pràcticament idèntic, tal com afirma IGNACIO GARCÍA PEREDO,⁶⁵³ si bé el legislador aprofita per introduir alguna novetat i matisació, així com per regular en un sol precepte tots els supòsits indemnitzatoris. En termes similars s'expressen els professors LUCIANO JOSÉ PAREJO ALFONSO i GERARDO ROGER FERNÁNDEZ⁶⁵⁴ en afirmar que en la nova regulació no hi ha tant propòsit d'innovació, com més aviat una adequació al nou marc de la nova llei.

Finalment, també hem de tenir present, com recorden els esmentats professors PAREJO i ROGER, que tots els supòsits indemnitzatoris previstos a la legislació del sòl requereixen per a la seva concurrència els requisits que es fixen a l'article 139 de la LRJ-PAC —i en termes idèntics a l'article 81 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques a Catalunya— és a dir, un dany efectiu, avaluable econòmicament i individualitzat en relació amb una persona o grup de persones, tal com estudiarem en el primer dels supòsits de responsabilitat patrimonial de l'epígraf següent.

8.4 La modificació de planejament com a supòsit de responsabilitat patrimonial en els PDUSC⁶⁵⁵

Ens trobem davant de l'excepció indemnitzatòria⁶⁵⁶ que de manera més clara afecta els PDUSC i que pot donar lloc a major nombre de peticions indemnitzatòries per part dels particulars afectats.

⁶⁵³ GARCÍA PEREDO, Ignacio, “Expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial por razones urbanísticas”, dins l'obra coordinada per JUAN MARTÍNEZ CALVO i titulada *Comentarios a la Ley del suelo estatal (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2007 (pàg. 326-334).

⁶⁵⁴ PAREJO ALFONSO, Luciano José; ROGER FERNÁNDEZ, Gerardo, *Comentarios a la Ley de suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, Iustel, Madrid, 2007 (pàg. 360-371).

⁶⁵⁵ Article 41.1 de la derogada LS del 1998: “La modificació o la revisió del planejament només pot donar lloc a indemnització per reducció d'aprofitament si es produeix abans que transcorrin els terminis previstos per a la seva execució en l'àmbit en què a aquest efecte es trobi inclòs el terreny o, transcorreguts aquells terminis, si l'execució no s'ha portat a terme per causes imputables a l'Administració”.

Segons l'article 35.a del vigent TRLS, donen lloc en tot cas a dret d'indemnització les lesions en els béns que resultin dels supòsits següents: “a) L'alteració de les condicions d'exercici de l'execució de la urbanització, o de les condicions de participació dels propietaris en aquesta, per canvi de l'ordenació territorial o urbanística o de l'acte o negoci de l'adjudicació de l'esmentada activitat, sempre que es produeixi abans de transcórrer els terminis previstos per al seu desenvolupament o, transcorreguts aquests, si l'execució no s'ha portat a efecte per causes imputables a l'Administració”.

⁶⁵⁶ Sobre aquest primer supòsit indemnitzatori es pot llegir JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ a l'obra titulada *Comentarios a la Ley del suelo. Volumen II*, op. cit. (pàg. 1349-1335); JUAN-CRUZ ALLI ARANGUREN i JUAN-

La raó de l'existència d'aquest supòsit indemnitzatori, de llarga tradició en la nostra legislació del sòl estatal i present també en l'article 41.1 de la LS del 1998, la trobem en el vigent article 7.2 del TRLS, en què s'afirma que amb caràcter general la previsió d'edificabilitat per l'ordenació territorial i urbanística, per si mateixa, no s'integra en el contingut del dret de propietat del sòl. El precepte, però, continua tot afirmant que la patrimonialització de l'edificabilitat es produeix únicament amb la seva realització efectiva i està condicionada, en tot cas, al compliment dels deures i l'aixecament de les càrregues pròpies del règim que correspongui, en els termes que disposa la legislació sobre ordenació territorial i urbanística.

Com es pot apreciar de la seva lectura, l'article 7.2 del TRLS condiona la integració de la previsió d'edificabilitat al dret de propietat del sòl, o el que és el mateix, la patrimonialització de l'edificabilitat, a una sèrie d'elements: la realització efectiva de l'edificació i el compliment dels deures i l'aixecament de les càrregues pròpies del règim que correspongui.

Del precepte es dedueix que la simple modificació de planejament no dóna lloc a responsabilitat patrimonial, excepte quan la modificació es produeixi abans de transcórrer els terminis previstos per al seu desenvolupament, o transcorreguts aquests si l'execució no s'ha portat a efecte per causes imputables a l'Administració, tal com preveu en l'actualitat l'article 35.a del TRLS, però també regulava l'article 41.1 de la LS del 1998 en el moment d'aprovació dels PDUSC.

El trencament de la seguretat jurídica en el mercat immobiliari és el que justifica l'existència del supòsit indemnitzatori, tal com reconeix la jurisprudència del mateix Tribunal Suprem.⁶⁵⁷ La mateixa jurisprudència exigeix també determinar el dany a través d'inversions i despeses efectuades pel propietari a partir de la confiança legítima que tenia que no es modificaria el règim urbanístic del sòl:

CRUZ ALLI TURRILLAS a l'obra titulada *Estudio sistemático del Texto refundido de la Ley del suelo. Real decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio*, Instituto Navarro de Administración Pública, Dykinson, Madrid, 2008 (pàg. 623-626); JOSÉ MARÍA BAÑO LEÓN, en l'obra *Derecho urbanístico común*, Iustel, Madrid, 2009 (pàg. 432-445); EVA MENÉNDEZ SEBASTIÁN, *Los supuestos indemnizatorios en la Ley 8/2007 de suelo y en la legislación sobre espacios naturales*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2007 (pàg. 149-157); i Mariona LLEAL GRAU, "La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública por alteración de la ordenación territorial y urbanística", *Revista de urbanismo y edificación*, núm. 19, 2009, Aranzadi, Navarra, 2010 (pàg. 117-146).

⁶⁵⁷ Sentència del Tribunal Suprem de 12 de maig de 1987 (RJ\1987\5255).

“Si confiando en la subsistencia durante un cierto plazo de una determinada ordenación urbanística se han hecho inversiones y gastos jugará, entonces sí, el derecho de la indemnización. El plazo, por virtud de lo dispuesto en el art. 87.2, opera dando seguridad al mercado inmobiliario y a las actividades de ejecución del planeamiento realizadas vigente el Plan, puesto que aunque se modifique éste no provocarán pérdidas para el inversor.

Quiérese decir que el supuesto de hecho del art. 87.2 no se integra únicamente por la alteración de la ordenación urbanística: es preciso, además, que, confiando en la subsistencia de ésta, se hayan desarrollado actividades y gastos que devengan inútiles por virtud de la alteración anticipada. No todos los propietarios, pues, de terrenos afectados por la modificación del planeamiento resultan amparados por el art. 87.2, sino únicamente los que, sobre la base de una cierta ordenación, hayan desarrollado aquellas actuaciones. Así se produce la lesión. Y desde luego el perjuicio indemnizable estará en relación con el contenido de dichas actuaciones.”

Així doncs, dos dels primers requisits de la responsabilitat patrimonial per modificació de planejament, derivats del mateix TRLS i de la jurisprudència, són: 1) l'existència d'una modificació de planejament produïda abans de transcórrer els terminis, o transcorreguts aquests, si l'execució no s'ha portat a efecte per causes imputables a l'Administració; 2) el compliment dels deures per poder patrimonialitzar el dret que comporten l'existència d'activitats i despeses que esdevenen inútils com a conseqüència de l'alteració.

Ara bé, perquè operi la responsabilitat patrimonial en l'àmbit urbanístic també s'han de tenir en compte els requisits determinats per la legislació bàsica en matèria de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques —LRJ-PAC— i la mateixa legislació urbanística catalana.

En aquest sentit, l'article 139.2 de la LRJ-PAC disposa que en qualsevol cas el dany al·legat ha de ser efectiu, avaluable econòmicament i individualitzat en relació amb una persona o un grup de persones. Atès que la gran majoria dels supòsits —per no dir tots— de responsabilitat patrimonial per modificació de planejament són avaluable econòmicament i al mateix temps són individualitzables, el problema pot aparèixer, com veurem, en determinar l'efectivitat del dany, que en alguns casos no tindrà lloc per diversos supòsits.

Finalment, la legislació catalana també imposa requisits perquè operi la responsabilitat patrimonial per modificació de planejament, els quals trobem descrits en l'article 115.3 del TRLUC en la seva redacció a partir de l'aprovació del Decret Llei 1/2007, de 16 d'octubre, de mesures urgents en matèria d'urbanisme:

“Als efectes de les indemnitzacions que preveu la legislació aplicable en el cas de modificacions o revisions del planejament urbanístic que impedeixin o alterin la facultat de participar en actuacions de transformació urbanística, cal que els terrenys comptin amb planejament derivat definitivament aprovat, quan aquest és necessari, i, en tot cas, amb l'aprovació definitiva dels projectes d'urbanització i de reparcel·lació, quan sigui aplicable aquest sistema d'actuació.”

No es tracta d'exigències menors, sinó d'obligacions que, com veurem, dificulten enormement l'existència de supòsits de responsabilitat patrimonial per modificació de planejament a Catalunya. Així doncs, a Catalunya, segons el TRLUC, no n'hi ha prou que es respectin els requisits esmentats anteriorment, sinó que és necessari —perquè hi hagi indemnització— que els terrenys tinguin planejament derivat definitivament aprovat, quan aquest és necessari, i, en tot cas, amb l'aprovació definitiva dels projectes d'urbanització i de reparcel·lació, quan sigui aplicable aquest sistema d'actuació. S'ha d'apuntar, però, que en el moment d'aprovació i publicació dels PDUSC la legislació urbanística vigent llavors no exigia l'aprovació definitiva dels projectes d'urbanització i de reparcel·lació, sinó només tenir planejament derivat definitivament aprovat.

8.4.1 Requisits de la responsabilitat patrimonial per modificació de planejament

Recapitulant, els requisits que han d'operar perquè tingui lloc la responsabilitat patrimonial per modificació de planejament són: 1) l'existència d'una modificació de planejament produïda abans de transcórrer els terminis, o transcorreguts aquests, si l'execució no s'ha portat a efecte per causes imputables a l'Administració; 2) l'existència d'activitats i despeses que esdevenen inútils com a conseqüència de l'alteració; 3) l'existència d'un dany efectiu, avaluable econòmicament i individualitzat; 4) que els terrenys tinguin planejament derivat definitivament aprovat, quan aquest és necessari, i, en tot cas, amb l'aprovació definitiva dels projectes d'urbanització i de reparcel·lació, quan sigui aplicable aquest sistema d'actuació. Analitzem cadascun dels requisits de manera separada.

8.4.1.1 L'existència d'una modificació de planejament produïda abans de transcórrer els terminis

Aquest primer requisit deriva del deure legal, contingut en el vigent article 9.1 del TRLS, d'edificar en els terminis que estableix la normativa aplicable, tal com establia també la LS del 1998, obligació que, d'altra banda, també trobem reproduïda de manera idèntica en la legislació catalana per als diferents tipus de sòls existents: sòl urbà consolidat —article 42.2 TRLUC—, sòl urbà no consolidat i sòl urbanitzable delimitat —article 44.1.e TRLUC.

L'existència dels terminis vol ser una garantia per als propietaris —que durant aquests terminis podran desplegar el pla—, però també per a l'Administració —que vol desplegar el pla i evitar que el procés s'eternitzi.

La definició dels terminis es troba compresa dins l'articulat del mateix pla. Pel que fa als supòsits en què no hi ha termini definit en el pla, el Tribunal Suprem⁶⁵⁸ ha admès l'existència de responsabilitat patrimonial en pro de la confiança legítima dels propietaris a desplegar-lo. Ara bé, el termini implícit només pot comprendre “el temps raonablement necessari per a la seva execució”:

“La responsabilidad derivada de una modificación anticipada de los planes prevista en el art. 87.2 del Texto Refundido opera no sólo en los supuestos en que se hayan previsto expresamente plazos para su ejecución, sino también cuando no exista esa previsión: el plan nace para hacerse realidad —si así no fuera no pasaría de ser un dibujo muerto—, lo que implica la necesidad de desarrollar una compleja actividad de ejecución que reclama siempre un cierto lapso de tiempo, de suerte que hay que entender que en el plan existe un plazo implícito que abarcará el tiempo razonablemente necesario para su ejecución, lo que justifica una confianza legítima en que el plan va a mantenerse vigente durante ese tiempo. Sólo así puede esperarse que los particulares hagan gastos para su ejecución. Y si la modificación se produce antes del agotamiento de dicho plazo implícito, podrá entrar en juego la indemnización derivada de una modificación anticipada.”

La indefinició de la legislació estatal i la indeterminació de la jurisprudència s'han concretat a Catalunya —amb posterioritat a l'aprovació dels PDUSC— a través del RLU, que en l'article 28 disposa que, en defecte de previsió expressa de terminis d'execució per part del planejament, a efectes indemnitzatoris les modificacions i revisions no tenen caràcter anticipat si han transcorregut tres anys des de l'aprovació definitiva del pla urbanístic derivat, quan sigui preceptiu, o des que s'hagi establert la corresponent ordenació detallada.

Així mateix, l'article 115 del TRLUC, en els apartats 4 i 5, també incorpora criteris de còmput dels terminis. Així, segons el TRLUC, els terminis d'execució són, en el cas de polígons d'actuació urbanística en sòl urbà, els establerts pel pla d'ordenació urbanística municipal o pel programa d'actuació urbanística i, en el cas de sectors subjectes a un pla derivat, els que determina aquest pla. Els esmentats terminis d'execució comprenen els terminis d'urbanització i també els d'edificació, si el planejament els estableix expressament. En tot cas, l'incompliment del termini d'urbanització no interromp el còmput del termini d'edificació.

En conclusió, en el cas català, el termini d'execució del planejament el fixa el pla, i en cas contrari, a efectes indemnitzatoris, les modificacions i revisions no tenen caràcter anticipat si han transcorregut tres anys des de l'aprovació definitiva del pla urbanístic derivat, quan sigui preceptiu, o des que s'hagi establert la corresponent ordenació detallada. Així mateix, els

⁶⁵⁸ Sentència del Tribunal Suprem de 15 novembre de 1993 (RJ 1993\10115).

terminis d'execució comprenen els terminis d'urbanització i també els d'edificació, si el planejament els estableix expressament. En conseqüència, podem afirmar que en el cas català el transcurs d'aquests terminis pot ser molt més ràpid que el que fixa la legislació estatal i, per tant, pot ser molt més difícil que prosperi una petició de responsabilitat patrimonial per modificació de planejament.

Finalment, una darrera possibilitat prevista per l'article 35.a del TRLS és que existeixi responsabilitat patrimonial tot i haver transcorregut els terminis, si l'execució no s'ha portat a efecte per causes imputables a l'Administració. No n'hi ha prou, però, que l'exhauriment dels terminis sigui imputable a l'Administració, sinó que és necessari, segons el Tribunal Suprem,⁶⁵⁹ una actuació irregular que hagi suposat un obstacle per a l'execució del pla:

“Para que proceda la indemnización prevista por el art. 87.2 de la Ley del Suelo de 1976, es necesario, en lo que ahora interesa, que la ejecución del Plan de que se trate no se haya llevado a cabo por causas imputables a la Administración. Es, pues, precisa una actuación irregular de la Administración que haya supuesto un obstáculo para la ejecución del Plan lo que puede dar origen a la indemnización de que se trata. Pero la actuación de la Administración que se concreta en unos acuerdos de suspensión como consecuencia de la aprobación inicial del Plan que va a afectar al que está en fase de ejecución, no puede identificarse con la actuación de la Administración prevista en el aludido art. 87.2, pues no constituye una actuación irregular de aquella ya que se halla prevista en el art. 27 de la Ley del Suelo de 1976.”

És important destacar també que la suspensió de llicències com a conseqüència de l'aprovació inicial d'un pla no constitueix una actuació irregular, segons l'esmentada sentència del Tribunal Suprem, i per tant no pot ser un element per fonamentar la responsabilitat patrimonial de l'Administració, a excepció dels supòsits indemnitzables previstos a l'article 115.7 del TRLUC, que estudiarem més endavant en aquest capítol.

8.4.1.2 El compliment dels deures per poder patrimonialitzar el dret

Com s'ha exposat anteriorment, l'article 7.2 del TRLS estableix que la patrimonialització de l'edificabilitat es produeix únicament amb la seva realització efectiva i està condicionada, en tot cas, al compliment dels deures i l'aixecament de les càrregues pròpies del règim que correspongui, en els termes que disposa la legislació sobre ordenació territorial i urbanística. Així mateix, la jurisprudència del Tribunal Suprem, en l'esmentada Sentència de 12 de maig de 1987, reconeix la necessitat de complir els deures establerts per la legislació per entendre patrimonialitzat el dret:

⁶⁵⁹ Sentència del Tribunal Suprem de 25 maig de 1993 (RJ 1993\3506).

“En el suelo urbano y en el urbanizable se incorporan al derecho de propiedad contenidos urbanísticos artificiales que no están en la naturaleza y que son producto de la ordenación urbanística. No sería justa esta adición de contenidos si se produjera pura y simplemente y por ello, como contrapartida, en tales supuestos se imponen importantes deberes —arts. 83.3 y 84.3 del Texto Refundido— cuyo cumplimiento exige un cierto lapso temporal dada la complejidad de su ejecución. Pues bien, sólo cuando tales deberes han sido cumplidos puede decirse que el propietario ha «ganado» los contenidos artificiales que se añaden a su derecho inicial.

No basta, así, el Plan de detalle para atribuir un derecho derivado del destino urbanístico del suelo previsto en aquél. Tal derecho sólo se adquiere, sólo se patrimonializa cuando el propietario, cumpliendo sus deberes, ha contribuido a hacer físicamente posible su ejercicio. Es evidente la conexión causal existente entre deberes, por un lado, y aprovechamientos urbanísticos, por otro. Sólo el cumplimiento de aquéllos confiere derecho a éstos.

Por ello, sólo cuando el plan ha llegado a «la fase final de realización» —sentencias de 29 de septiembre de 1980 (RJ 1980\3463), 14 de junio de 1983, 10 de abril de 1985— se adquiere el derecho a los aprovechamientos urbanísticos previstos en la ordenación y sólo, por tanto, entonces la modificación del planeamiento implicaría lesión de un derecho ya adquirido, procediendo así la indemnización prevista en el art. 87.2, cuyo contenido habría de fijarse en perfecta congruencia con los contenidos de los derechos de los que se ha visto privado el propietario.”

En conseqüència, el naixement del dret indemnitzatori o, el que és el mateix, la patrimonialització del dret només té lloc quan el propietari ha complert els deures establerts per la legislació.

Els deures esmentats —cessions, obres d’infraestructures, projectes, etc.— són activitats o despeses que esdevenen inútils en el moment de la modificació de planejament. És justament en aquest moment en què es produeix la lesió i, per tant, el perjudici indemnitzable en relació amb el contingut i el cost de les activitats o despeses que s’hagin desenvolupat.

8.4.1.3 L’existència d’un dany efectiu, avaluable econòmicament i individualitzat

Com s’ha exposat, l’article 139 de la Llei 30/1992 estableix una sèrie de principis generals que operen en tots els supòsits de responsabilitat patrimonial de l’Administració, i naturalment també els de naturalesa urbanística. Aquests principis, en relació amb el dany produït, són que aquest sigui efectiu, avaluable econòmicament i individualitzat.

En matèria de responsabilitat patrimonial per modificació de planejament, l’exigència que el dany sigui avaluable econòmicament i individualitzat no planteja dificultat de cap tipus, ja que, com veurem més endavant, el TRLS estableix els criteris per determinar la indemnització econòmica i, d’altra banda, el propietari o propietaris afectats poden ser individualitzats de manera precisa a través del cadastre.

Ara bé, l'exigència que el dany sigui efectiu ja resulta més problemàtica, atès que no en tots els supòsits d'una eventual modificació de planejament podem parlar de l'existència d'aquest requisit. Analitzem els diferents supòsits possibles:

- Que l'aprofitament del pla modificat sigui major que l'atorgat pel pla abans de la seva modificació. La regla general en aquest supòsit, com apunta CORRAL,⁶⁶⁰ és la no indemnització, però s'ha de tenir en compte que l'aprofitament s'integra per usos i que n'hi ha de més rendibles que altres, per edificabilitat i per tipologies edificatòries, per la qual cosa un aprofitament presumptament major pot resultar menys rendible.
- Que l'aprofitament del pla modificat sigui menor, o fins i tot inexistent, que l'atorgat pel pla abans de la seva modificació. En aquest cas, la regla és la indemnització, sigui perquè l'aprofitament d'acord amb la nova ordenació no es pot materialitzar, sigui perquè senzillament ha desaparegut del tot. És aquest el supòsit en què l'aprofitament anterior es patrimonialitza si es compleixen la resta de requisits exposats.

Ara bé, ¿existiria indemnització si, tot i que l'aprofitament s'hagi reduït o hagi desaparegut, el propietari fos el mateix abans i després del planejament que li va atorgar el major aprofitament que ara veu desaparegut? Segons el Tribunal Suprem,⁶⁶¹ en aquest supòsit, com que no existeix lesió patrimonial, tampoc no pot tenir lloc la indemnització:

“Para que una específica indemnización del tipo de la que se reclama resultara procedente —recuérdese que aquí se está protegiendo la seguridad del tráfico jurídico— sería preciso que los terrenos hubieran sido adquiridos ya a los precios resultantes de sus posibilidades urbanísticas; así, en el caso de que una alteración anticipada de la ordenación hiciera inviable la urbanización, provocando un descenso de valor, se produciría la lesión indemnizable. No es éste el caso litigioso en el que ni siquiera se alega una adquisición de los terrenos en las condiciones mencionadas. Y es que hay que concluir que quien ya era propietario de unos terrenos antes de la aprobación del Plan parcial y lo sigue siendo después de su modificación no ha sufrido lesión patrimonial efectiva por el hecho de que sus fincas subieran de precio para después recuperar el más bajo valor de mercado anterior.”

S'ha de dir, però, que, com s'ha defensat, allò rellevant no és el moment de compra dels terrenys o el seu preu d'adquisició, sinó que el propietari afectat hagués complert els deures imposats per la legislació per poder patrimonialitzar el dret. En aquest cas, la indemnització esdevé necessària, com s'ha exposat, per l'existència d'activitats i despeses que esdevenen inútils com a conseqüència de l'alteració.

⁶⁶⁰ CORRAL GARCÍA, Esteban, “Artículo 30. Supuestos indemnizatorios”, dins *Ley de suelo. Comentario sistemático de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo*, op.cit. (pàg. 753-801).

⁶⁶¹ Sentència del Tribunal Suprem de 12 de maig de 1987 (RJ\1987\5255).

Per tant, a l'efecte de determinació del dany efectiu s'haurà de valorar quina és la reducció real de l'aprofitament —tenint en compte tots els elements exposats—, així com quantificar les activitats i despeses que esdevenen inútils com a conseqüència de l'alteració.

8.4.1.4 L'existència de planejament derivat definitivament aprovat

El darrer dels requisits que ha de concórrer perquè tingui lloc la responsabilitat patrimonial és que els terrenys tinguin planejament derivat definitivament aprovat, quan aquest és necessari, i, en tot cas, amb l'aprovació definitiva dels projectes d'urbanització i de reparcel·lació, quan sigui aplicable aquest sistema d'actuació.

Aquest requisit, a diferència dels anteriors, deriva de l'article 115.3 del TRLUC i, com s'ha apuntat, dificulta enormement l'existència de supòsits de responsabilitat patrimonial per modificació de planejament a Catalunya.

En aquest sentit, el nou redactat de l'article donat pel Decret llei 1/2007, de 16 d'octubre, de mesures urgents en matèria d'urbanisme, sembla que exclou la redacció dels corresponents projectes de les possibles despeses indemnitzables, tal com sí que recollia l'article 109 del TRLUC.

No només això, sinó que, en el cas català, perquè operi la responsabilitat patrimonial, no és suficient l'existència d'un pla parcial aprovat definitivament, sinó també es requereixen de manera imperativa els projectes d'urbanització i de reparcel·lació, quan sigui aplicable aquest sistema d'actuació. Naturalment, l'exigència d'aquests documents requereix que el procés urbanitzador estigui molt més avançat i, per tant, limita els supòsits en què serà possible la responsabilitat.

La mateixa jurisprudència del TSJC⁶⁶² —encara molt escassa sobre l'aplicació del nou precepte— reconeix la major exigència que suposa el redactat de l'article 115.3 en relació amb el 109 abans del Decret llei 1/2007 en la seva Sentència núm. 916/2009, de 13 octubre.

⁶⁶² Sentència núm. 916/2009, de 13 octubre, del TSJC, secció tercera, STSJ CAT 12133/2009: “La situación anterior quedaba caracterizada no sólo por un planeamiento urbanístico parcial definitivamente aprobado y vigente, sino que también se contaba con la aprobación definitiva de los proyectos de urbanización y de reparcelación —con lo que inclusive se alcanzaban las exigencias del artículo 109 del Decreto legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, en la redacción dada por el Decreto ley 1/2007, de 16 de octubre (LCAT 2007, 597), de medidas urgentes en materia urbanística— y además y por si fuera poco con una realización de las obras de urbanización en los términos

Ara bé, no deixa de ser certament paradoxal que la legislació catalana incrementi els requisits de la responsabilitat patrimonial per modificació de planejament en el TRLUC, tot i ser aquesta una competència reservada al legislador estatal per l'article 149.1.18 CE, d'acord amb el que es disposa en la disposició final primera del TRLS i en la jurisprudència del mateix Tribunal Constitucional en la seva famosa Sentència 61/1997.

En qualsevol cas, hem de tenir en compte, però, que, pel que fa als PDUSC, en el moment de la seva aprovació i entrada en vigor, el redactat de l'article 109.3 del TRLUC (actual 115.3) no incorporava aquestes exigències:

“Les modificacions o les revisions del planejament urbanístic que redueixin l'aprofitament sobre àmbits de sòl urbanitzable delimitat que no comptin amb un planejament derivat definitivament aprovat no donen lloc a indemnització, sens perjudici de la viabilitat de l'acció de responsabilitat patrimonial per les despeses de redacció del projecte corresponent.”

Aquest fet comportava que pogués operar la responsabilitat patrimonial per modificació de planejament si existia el pla parcial aprovat —sense necessitat dels projectes d'urbanització i de reparcel·lació—, i que també es pogués exercir l'acció de responsabilitat per les despeses de redacció del projecte corresponent.

8.4.2 Supòsits de responsabilitat patrimonial per modificació de planejament dels PDUSC en la jurisprudència del TSJC

Després d'analitzar el conjunt de requisits que han d'operar perquè tingui lloc la responsabilitat patrimonial per modificació de planejament, toca ara estudiar si aquests concorren, o poden concórrer, en relació amb els PDUSC.

Per poder analitzar-ho ens hem de centrar primer en quins són els àmbits en què els PDUSC han alterat el planejament —sigui per reclassificació de sòl, sigui per canvi d'usos o limitació d'activitats—. Així, podem afirmar que el primer dels plans directores afectava el sòl classificat com a no urbanitzable o urbanitzable no delimitat, i el segon afectava el sòl urbanitzable delimitat sense pla parcial aprovat.

Aplicant els requisits analitzats a l'epígraf anterior, podem concloure que *a priori* en el sòl no urbanitzable, urbanitzable no delimitat o urbanitzable delimitat sense pla parcial aprovat, com

dictaminados pericialmente y en uso como resulta del mismo y con el abono de las correspondientes cuotas urbanísticas. Todo ello en razón a los aprovechamientos y usos establecidos por la ordenación anterior”.

que no existeix cap figura de planejament derivat aprovada i en vigor, difícilment pot operar la responsabilitat patrimonial per modificació de planejament.

Ara bé, no és menys cert que poden existir una sèrie d'excepcions a aquesta afirmació i ens podem trobar amb terrenys que, tot i no disposar de un pla derivat definitivament aprovat, sí que poden donar lloc a responsabilitat patrimonial per modificació de planejament:

- Primer supòsit: es podria donar en el sòl urbanitzable en què el propietari compleix els deures previs per poder patrimonialitzar el dret, que comporten l'existència d'activitats i despeses que esdevenen inútils com a conseqüència de l'alteració, com per exemple l'existència de cessions prèvies a l'Administració en un sector de sòl urbanitzable pendent de desenvolupar o la redacció de projectes. En aquest supòsit, la responsabilitat, com que no existeixen obres d'urbanització, només serà en relació amb les cessions efectuades o amb els projectes que han esdevingut inútils, però no pas en relació amb el conjunt dels aprofitaments de l'àmbit que no s'han arribat a patrimonialitzar.
- Segon supòsit: es podria donar en el sòl urbanitzable en què, tot i no tenir pla parcial vigent, la modificació s'hagués produït abans de transcórrer els terminis previstos per al seu desenvolupament o, transcorreguts aquests, si l'execució no s'ha portat a efecte per causes imputables a l'Administració. Aquest supòsit, i sempre que, d'acord amb la doctrina del TS, el propietari hagués portat a terme activitats i despeses que esdevenen inútils com a conseqüència de l'alteració, podria donar lloc a indemnització pel fet que es podria entendre patrimonialitzat el dret. En tot cas, s'ha de tenir present, com reconeixen BERNARD-FRANK MACERA i M. YOLANDA FERNÁNDEZ GARCÍA,⁶⁶³ que no és fàcil demostrar la responsabilitat de l'Administració en aquests supòsits. Novament en aquest supòsit la responsabilitat, com que no existeix execució total del pla parcial, només seria en relació amb les despeses o activitats efectuades que han esdevingut inútils, però no pas en relació amb el conjunt dels aprofitaments de l'àmbit que no s'han arribat a patrimonialitzar.

⁶⁶³ MACERA, Bernard-Frank; FERNÁNDEZ GARCÍA, M. Yolanda, *La responsabilidad de la Administración en el derecho urbanístico*, op. cit. (pàg. 26-83).

- Tercer supòsit: es podria donar en sòl no urbanitzable en relació amb alguna de les actuacions previstes a l'article 47 del TRLUC, quan, existint un pla especial aprovat o un projecte de construcció en sòl no urbanitzable —dels articles 48, 49 o 50 del TRLUC—, aquest esdevé inútil com a conseqüència de l'alteració. Com en els supòsits anteriors, la responsabilitat només seria pel que fa a les despeses o activitats efectuades que han esdevingut inútils, però no pas en relació amb el conjunt dels aprofitaments de l'àmbit que no s'han arribat a patrimonialitzar.

Tot i que és cert que els supòsits en què pot operar la responsabilitat, com s'ha vist, són molt limitats en el cas del PDUSC, el seu important àmbit d'aplicació —tant pel que fa al nombre d'hectàrees afectades com per la seva posició al litoral— comporta que s'hagin plantejat en via administrativa, i posteriorment en via contenciosa, nombrosos supòsits de responsabilitat patrimonial per modificació de planejament que estudiarem a continuació en el següent epígraf.

En aquest sentit, la jurisprudència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya pel que fa als supòsits de responsabilitat patrimonial per modificació de planejament és molt estricta aplicant les normes vigents en el moment de l'aprovació dels PDUSC —Llei del sòl 6/1998 i article 109 del TRLUC— pel que fa al reconeixement de la mateixa responsabilitat, i com veurem són pràcticament inexistents els supòsits en què opera. De fet, com reconeix el mateix Tribunal⁶⁶⁴ en la Sentència 1266/2010, de 12 de novembre de 2010, en relació amb el segon dels plans directores, no es discuteix el *ius variandi* dels PDUSC.

No només això, sinó que el TSJC⁶⁶⁵ reitera el principi general de no indemnitzar com a conseqüència de la modificació de planejament:

“En esta materia el art. 2.2 de la Ley 6/98 sobre régimen de suelo y valoraciones establece que la ordenación del uso de los terrenos y construcciones establecida en el planeamiento no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes; a su vez, el art. 6 de la Ley 2/02 (hoy art. 6 del D. Leg. 1/2005) indica que la ordenación urbanística del uso de los terrenos y las construcciones, en tanto que implica meras limitaciones y deberes que definen el contenido urbanístico de la propiedad, no confiere a los propietarios el

⁶⁶⁴ Sentència 1266/2010, de 12 de novembre de 2010, de la secció quarta de la Sala Contenciosa Administrativa del TSJC (STSJ CAT 9462/2010).

⁶⁶⁵ Sentències núm. 77 a 28 de gener de 2010 (STSJ CAT 1605/2010); núm. 85, de 4 de febrer de 2009 (STSJ CAT 2386/2009); núm. 136, de 19 de febrer de 2009 (STSJ CAT 2414/2009); núm. 520, de 19 de maig de 2009 (STSJ CAT 5768/2009), i núm. 317, de 3 d'abril de 2009 (STSJ CAT 7676/2009), de la secció tercera de la Sala Contenciosa Administrativa del TSJC.

derecho a exigir indemnización, excepto en los supuestos expresamente establecidos por esta Ley y por la legislación aplicable en materia de régimen de suelo y valoraciones.”

Tot i això, la sala també reconeix les excepcions⁶⁶⁶ en què sí que pot operar aquesta responsabilitat, que són pràcticament idèntiques a les de la legislació actual —amb l'excepció ja explicada de l'article 115.3 del TRUC pel que fa a la incorporació, a partir del 2007, de majors exigències per poder exigir la responsabilitat—:

“Las excepciones se recogen en los arts. 41 a 44 de la Ley 6/98 y 109 de la Llei 2/02, que, en esencia, exigen que ya se haya aprobado el planeamiento derivado y que la modificación o revisión del planeamiento se produzca antes de transcurrir los plazos previstos para su ejecución, o transcurridos aquéllos si la ejecución no se hubiera llevado a efecto por causas imputables a la Administración. La jurisprudencia del Tribunal Supremo, en interpretación de preceptos de normativa estatal anterior de contenido semejante, ha señalado que el supuesto de hecho de la indemnización no se integra únicamente por la alteración o cambio de la ordenación urbanística, sino que es preciso, además, que, confiando en la subsistencia de ésta, se hayan adquirido o patrimonializado derechos, o se hayan desarrollado actividades y gastos que devengan inútiles por virtud de la alteración.”

Com s'ha exposat amb anterioritat, les excepcions en el cas dels sòls afectats pels PDUSC que no disposaven de planejament derivat aprovat en el moment de l'entrada en vigor dels plans —moment en el qual es comença a patrimonialitzar el dret— són poques i tenen a veure amb el desenvolupament d'activitats i despeses que esdevenen inútils com a conseqüència de l'alteració.

El TSJC, però, s'ha pogut pronunciar sobre alguna de les excepcions en relació amb els PDUSC, interpretant-les, com s'ha dit, de manera limitada.

8.4.2.1 Possible responsabilitat patrimonial en sòl urbanitzable sense planejament derivat en què el propietari porta a terme activitats i despeses que esdevenen inútils com a conseqüència de l'alteració

Així, per exemple, trobem un parell de sentències, de la Sala Contenciosa del TSJC, que estudien la possible responsabilitat patrimonial per modificació de planejament que té lloc com a conseqüència d'una sèrie de cessions que els propietaris de sòl urbanitzable fan a l'Administració amb l'expectativa futura de patrimonialitzar un aprofitament, que per l'aprovació dels PDUSC esdevé impossible. En el primer dels casos, es tracta d'unes cessions

⁶⁶⁶ En les mateixes sentències esmentades abans, núm. 77, de 28 de gener de 2010 (STSJ CAT 1605/2010); núm. 85, de 4 de febrer de 2009 (STSJ CAT 2386/2009); núm. 136, de 19 de febrer de 2009 (STSJ CAT 2414/2009); núm. 520, de 19 de maig de 2009 (STSJ CAT 5768/2009), i núm. 317, de 3 d'abril de 2009 (STSJ CAT 7676/2009), de la secció tercera de la Sala Contenciosa Administrativa del TSJC.

fetes en l'àmbit d'un sector de sòl urbanitzable que en el moment d'entrada en vigor del PDUSC-2 esdevenen sòl no urbanitzable. La secció tercera entén en aquest cas⁶⁶⁷ que existeix el dret de devolució del sòl cedit o bé l'obtenció d'una prestació econòmica de valor equivalent al sòl cedit:

“Con la aprobación del PDUSC-2, que clasifica ese mismo suelo como no urbanizable, desaparece la causa en la que se sustentaba la cesión obligatoria y gratuita anticipada efectuada a favor del Ayuntamiento de Sant Pere Pescador, que ha comportado en la recurrente la pérdida de la titularidad de unos suelos sin causa que lo justifique, procediendo por ello reconocer a favor de la misma el derecho a la devolución de los suelos cedidos anticipadamente o a la obtención de una prestación económica que tenga un valor equivalente al del citado suelo en la actualidad.”

En el segon dels casos, la secció quarta de la Sala Contenciosa estudia un cas⁶⁶⁸ en què el propietari d'un àmbit de sòl urbanitzable cedia a l'ajuntament una part del mateix sòl per destinar-lo a espais verds, a canvi d'un major aprofitament futur que l'ajuntament reconeixia al propietari —primer a través de conveni i posteriorment a través del POUM—. El PDUSC-2 redueix l'aprofitament de l'àmbit, la qual cosa comporta que el TSJC reconegui l'existència en aquest cas de responsabilitat patrimonial de l'Administració per la modificació de planejament:

“Una vez la Administración autonómica modificó y redujo el aprovechamiento, desapareció la posibilidad de obtener tal compensación (en la parte de cesión que excede a la que hubiera correspondido caso de no reducirse el aprovechamiento) y rompió el equilibrio que la normativa exige. Y tal quebranto se ha producido exclusivamente por la actividad de la Administración autonómica al aprobar el PDUSC-2, por lo que el nexo causal resulta acreditado [...].

Por esta razón, hemos de concluir que la actora tiene derecho a ser indemnizada en la parte de la cesión de la finca núm. NUM001 que excede de esa carga y que respondía a una futura compensación de los beneficios urbanísticos, ya que éstos, al disminuirse el aprovechamiento, no van a poder obtenerse. Ni la prueba pericial aportada ni la practicada en autos contemplan esta posibilidad, por lo que hemos de dejar para la ejecución de Sentencia su determinación, esto es, concretar qué parte de cesión de la finca núm. NUM001 para sistemas generales excede del aprovechamiento derivado de la modificación urbanística operada por el PDUSC-2 y que se tuvo en cuenta en la cesión, pero que ahora se ha visto disminuido por la aprobación del PDUSC-2.”

S'ha de dir, però, que l'existència de responsabilitat patrimonial en aquest cas és qüestionada per la Generalitat de Catalunya, que a través del Dictamen 154/2007 de la Comissió Jurídica Assessora, que tenia com a ponent el professor ENRIC ARGULLOL I MURGADAS, i en aplicació de l'article 109.3 del TRLUC, acaba determinant que no hi ha responsabilitat perquè no existeix planejament derivat aprovat de l'àmbit esmentat:

⁶⁶⁷ Sentència núm. 434/2009 de 8 de maig (STSJ CAT 5063/2009).

⁶⁶⁸ Sentència 1266/2010, de 12 de novembre (STSJ CAT 9462/2010).

“En aquest supòsit es donen exactament les circumstàncies considerades en l’article 109.3. El sector SUP-9 Canyelles, en el qual estan situats els terrenys de titularitat de la representada, fou classificat pel Pla general del municipi com a sòl urbanitzable, sense que s’hagi desenvolupat l’ordenació mitjançant el planejament parcial. El PDUSC-2 en disposa la desclassificació i atorga la condició de no urbanitzable, determinació que òbviamment implica la pèrdua o restricció de l’aprofitament. Aquest és precisament el tipus de situació que l’article 109.3 assenyala expressament com a no-generador de dret indemnitzatori.

La claredat de la correspondència entre la previsió legal d’exclusió de responsabilitat administrativa i les circumstàncies que afecten els terrenys en els quals s’haurien produït els danys al·legats estalvia cap consideració addicional i es pot afirmar la manca de fonament de la reclamació per inexistència d’antijuridicitat en els danys al·legats.”

En qualsevol dels casos, la sentència de la secció quarta de la Sala Contenciosa Administrativa del TSJC es troba recorreguda en cassació al Tribunal Suprem per part de la Generalitat de Catalunya. Per tant, s’haurà d’esperar la resolució del recurs per acabar determinant finalment l’existència o no de responsabilitat.

8.4.2.2 Possible responsabilitat patrimonial en sòl urbanitzable sense planejament derivat vigent com a conseqüència del fet que la modificació s’hagués produït abans de transcórrer els terminis previstos per al seu desenvolupament o, transcorreguts aquests, si l’execució no s’ha portat a efecte per causes imputables a l’Administració

Ens trobem davant de dos supòsits diferenciats, el primer en relació amb una possible modificació produïda abans de transcórrer els terminis previstos per al seu desenvolupament, i el segon, una execució que no s’ha portat a efecte per causes imputables a l’Administració.

En relació amb el primer supòsit, l’element clau per determinar una possible responsabilitat patrimonial és el càlcul dels terminis. En aquest sentit, segons la jurisprudència del TSJC, no n’hi ha prou amb l’aprovació d’un nou planejament per reiniciar el còmput del termini, sinó que l’important és tenir en compte el moment inicial en què el sòl és classificat com a urbanitzable. En aquest sentit l’esmentada sentència 1266/2010, de 12 de novembre de 2010, de la secció quarta de la Sala Contenciosa Administrativa afirma el següent en relació amb el moment en què s’havien de començar a computar els terminis:

“Y si bien es cierto que la actora justifica su reclamación (con abstracción de la doctrina del TS citada en relación con la necesidad de que el aprovechamiento se haya patrimonializado) en que el plan todavía no había agotado el plazo fijado para su ejecución, tampoco podemos aceptar esta afirmación. La actora pretende partir de la fecha de la modificación del PGOU de Llançà, el 6 de marzo de 2002, cuando no hay elemento alguno que justifique tal aseveración. Antes al contrario, la Sentencia de la Sección Tercera de esta misma Sala, aportada a los autos, nos dice que con la modificación de 2002 «no nos encontramos ante un cambio de clasificación precisado de justificación sino ante el mantenimiento de la misma categoría que ya tenía el S. U. P. 9 desde el

Capítol III. L'ordenació del litoral català mitjançant els plans directors urbanístics

Plan General de 1983 y que mantuvo en el Plan General de 2-6-1993, y el S. U. P. 10 desde esta última fecha» [...].

En consecuencia, tampoco podemos asumir que el plan no hubiera agotado su plazo, pues, partiendo de que el aprovechamiento ya venía definido en el PGOU de 1983, es evidente que cuando se aprobó, incluso inicialmente, el PDUSC-2 (en 2005) la actora había tenido tiempo suficiente para desarrollar la actividad necesaria para poder ejecutar el plan, reconociendo de hecho, aunque no lo justifica, que había empezado a elaborar el plan parcial necesario para ello. Por todas estas razones la pretensión indemnizatoria que ahora se examina ha de ser rechazada.”

En sentit molt similar s'expressa la Sentència núm. 520, de 29 de maig de 2009 (STSJ CAT 5768/2009), en afirmar que:

“De lo expuesto se desprende que, si el sector era suelo urbanizable programado ya desde 1983, cuando el 30 de diciembre de 2002 se presenta un proyecto de Plan Parcial en desarrollo del Plan General (y no de un proyecto de modificación del mismo), ya habían transcurrido con creces los plazos para la ejecución del mismo, por lo que ninguna indemnización cabe por reducción de aprovechamiento ni por gastos de proyecto.”

Pel que fa al segon supòsit, la no execució del planejament per causes imputables a l'Administració, segons la jurisprudència del TSJC, no n'hi ha prou d'al·legar-lo justificant la presentació davant de l'Administració de la documentació per aprovar el pla, sinó que s'hauria de demostrar la voluntat deliberada de no tramitar-lo o executar-lo. Així, la darrera sentència esmentada, la núm. 520, de 29 de maig de 2009,⁶⁶⁹ també serveix per il·lustrar aquesta afirmació en un supòsit, en què, tot i que queda acreditada la voluntat del particular de tirar endavant l'aprovació d'un pla parcial, finalment la falta de documentació ho fa impossible, sense que això sigui responsabilitat de l'Administració.

En termes anàlegs el TSJC, en la Sentència núm. 85/2010, de 4 de febrer de 2009,⁶⁷⁰ considerava insuficient al·legar causes imputables a l'Administració amb la simple presentació davant de l'Administració de la documentació per aprovar el pla:

“La actora acompaña con su demanda una copia de la documentación presentada ante la Entidad descentralizada citada, en relación con un futuro Plan Especial de desarrollo del CST-13, sobre la que nada cabe resolver en este proceso, sin perjuicio en su caso de que pueda ejercitar las acciones que considere al respecto.”

Podem concloure, per tant, que el TSJC desestima en tots els casos estudiats l'existència de responsabilitat patrimonial per la no execució per causes imputables a l'Administració, ja

⁶⁶⁹ STSJ CAT 5768/2009.

⁶⁷⁰ STSJ CAT 2386/2009.

que, tal com afirmaven BERNARD-FRANK MACERA i M. YOLANDA FERNÁNDEZ GARCÍA,⁶⁷¹ no és fàcil demostrar la responsabilitat de l'Administració en aquests supòsits.

8.4.2.3 Possible responsabilitat patrimonial en sòl no urbanitzable amb planejament derivat en què el propietari porta a terme activitats i despeses que esdevenen inútils com a conseqüència de l'alteració

Com s'ha apuntat, tot i que no és el més freqüent, per l'àmplia afectació que els PDUSC tenen sobre el sòl no urbanitzable, es podria donar el cas que la responsabilitat patrimonial per modificació de planejament operés també en sòl no urbanitzable. Així, podria succeir que l'aprovació dels PDUSC comportés la impossibilitat de desenvolupar alguna de les actuacions previstes a l'article 47 del TRLUC, i que malgrat existir un pla especial aprovat o un projecte de construcció en sòl no urbanitzable —dels articles 48, 49 o 50—, aquest esdevingués inútil com a conseqüència de l'alteració.

S'ha de dir que en la jurisprudència dictada pel TSJC s'ha plantejat un supòsit en què un particular ha vist com la seva actuació en sòl no urbanitzable era impossibilitada per l'aprovació justament dels PDUSC.

En aquest sentit, en la Sentència núm. 85/2010, de 4 de febrer de 2009,⁶⁷² s'estudia un cas en què un propietari de sòl no urbanitzable volia desenvolupar un centre de serveis turístics, d'acord amb el Pla director de coordinació del delta de l'Ebre, amb la redacció prèvia d'un pla especial de desenvolupament del Centre de Servicis Turístics per part de l'Administració municipal corresponent. Amb l'aprovació del PDUSC, aquest equipament esdevé impossible, malgrat que, segons la propietat, s'havien desenvolupat cessions de terrenys per vials i s'havien fet fortes inversions (obres d'adequació, implantació d'una gran superfície aquàtica, assumptió de crèdits hipotecaris i redacció d'un pla especial). Tot i això, la sentència acaba resolent que, atès que les administracions competents no han tramitat ni redactat el pla espacial i que tampoc no queda acreditat que s'hagin acceptat terrenys cedits per la propietat, no es pot estimar que hi hagi responsabilitat patrimonial.

⁶⁷¹ MACERA, Bernard-Frank; FERNÁNDEZ GARCÍA, M. Yolanda, *La responsabilidad de la Administración en el derecho urbanístico*, op. cit. (pàg. 26-83).

⁶⁷² STSJ CAT 2386/2009.

8.5 Les situacions de fora d'ordenació com a supòsit de responsabilitat patrimonial en els PDUSC⁶⁷³

Es tracta d'un supòsit que té lloc en relació amb aquelles edificacions ja existents que, com a conseqüència dels canvis produïts en l'ordenació territorial o urbanística, deixen de ser conformes al planejament i passen a la situació de fora d'ordenació, regulada per l'article 108 del TRLUC, cosa que comporta que no s'hi poden autoritzar obres de consolidació ni d'augment de volum, però sí les reparacions que exigeixin la salubritat pública, la seguretat de les persones o la bona conservació de les dites construccions i instal·lacions.

Amb caràcter general, com apunta l'article 35.a del TRLS, així com anteriorment l'article 41.2 de la LS del 1998, les situacions de fora d'ordenació produïdes pels canvis en l'ordenació territorial o urbanística no són indemnitzables. Tot i això, el precepte afegeix una excepció que pot esdevenir indemnitzable: els casos en què els canvis en l'ordenació territorial o urbanística impossibiliten usar la construcció o edificació incursa en l'esmentada situació durant la seva vida útil i gaudir-ne lícitament.

Com apunta el professor JOSÉ MARÍA BAÑO LEÓN,⁶⁷⁴ la situació de fora d'ordenació que impedeix l'ús de la cosa pot donar lloc a una indemnització equivalent a les vinculacions singulars, o a l'expropiació, per fer possible la congruència entre la realitat física i la jurídica.

Ara bé, per conèixer si en el cas concret dels PDUSC existeixen aquestes limitacions singulars que poden donar lloc a la responsabilitat patrimonial en situacions de fora d'ordenació, haurem d'analitzar el contingut dels mateixos plans en relació amb la legislació urbanística vigent a Catalunya en el moment de la seva aprovació. Toca determinar quines són les instal·lacions i construccions que per aplicació de les normes del PDUSC es troben en situació de fora d'ordenació.

⁶⁷³ Article 41.2 de la derogada LS 1998: "Les situacions de fora d'ordenació sorgides pels canvis del planejament no són indemnitzables, llevat del que preveu l'apartat anterior."

Article 35.a segon paràgraf, del vigent TRLS: "Les situacions de fora d'ordenació produïdes pels canvis en l'ordenació territorial o urbanística no són indemnitzables, sense perjudici que pugui ser-ho la impossibilitat d'usar i gaudir lícitament de la construcció o edificació incursa en l'esmentada situació durant la seva vida útil."

⁶⁷⁴ BAÑO LEÓN, José María, *Derecho urbanístico común*, op. cit. (pàg. 446-448).

En aquest sentit, els dos plans directores urbanístics del sistema costaner dediquen el règim transitori⁶⁷⁵ de la seva normativa a definir, de manera idèntica, quines són les construccions que han de ser considerades fora d'ordenació. Així doncs, segons el redactat dels PDUSC, es trobaran en fora d'ordenació totes aquelles instal·lacions i construccions existents abans de l'entrada en vigor d'aquest pla, en sòls classificats pel PDUSC com a no urbanitzable costaner, que, a més de no ser admeses pel PDUSC, no hagin estat degudament autoritzades.

En conseqüència, perquè una construcció o instal·lació es trobi en situació de fora d'ordenació per aplicació dels PDUSC, s'han de donar necessàriament els dos requisits: no ser admeses per la normativa vigent dels PDUSC i tampoc no haver estat degudament autoritzades amb anterioritat a l'entrada en vigor dels mateixos PDUSC. Només en el supòsit que es donin els dos requisits podrem parlar de construccions fora d'ordenació.

Ara bé, perquè operi la responsabilitat, d'acord amb el TRLS, és necessari també que s'impossibiliti usar la construcció o edificació en fora d'ordenació durant la seva vida útil i gaudir-ne lícitament.

En el cas dels PDUSC, la regulació de les construccions fora d'ordenació la trobem en les mateixes disposicions transitòries que remetent al règim general de les construccions fora d'ordenació regulat a la legislació urbanística —en el moment d'entrada en vigor dels PDUSC, article 102 de la Llei d'urbanisme, i en l'actualitat, article 108 del TRLUC—. Aquest règim, com també s'ha afirmat, permet autoritzar les reparacions que exigeixin la salubritat pública, la seguretat de les persones o la bona conservació de les dites construccions i instal·lacions, excepte, com apunten també els mateixos articles, que es puguin aplicar les mesures de restauració previstes en la legislació urbanística.

No només això, sinó que fins i tot els PDUSC permeten, pel que fa a les construccions fora d'ordenació, els canvis d'usos en el cas que les edificacions preexistents estiguin incloses en el catàleg establert a l'article 50.2 de la Llei d'urbanisme i conforme a les normes del mateix pla.

En conseqüència, podem afirmar que, pel que fa a les construccions que han esdevingut en fora d'ordenació com a conseqüència de l'aprovació dels PDUSC, en cap cas no se'ls impossibilita usar-les i gaudir-ne lícitament durant la seva vida útil. Per tant, i en conclusió,

⁶⁷⁵ Disposició transitòria tercera del PDUSC-1 i disposició transitòria única del PDUSC-2.

no podrà operar la responsabilitat patrimonial per situacions de fora d'ordenació pel que fa als PDUSC.

Els PDUSC, com que no plantegen problemes de responsabilitat patrimonial en situacions de fora d'ordenació, tampoc no han donat lloc a conflictes en via contenciosa i, en conseqüència, no hi ha jurisprudència sobre aquesta qüestió.

8.6 Les vinculacions i limitacions singulars com a supòsit de responsabilitat patrimonial en els PDUSC⁶⁷⁶

De manera anàloga al que deia l'article 43 de la LS del 1998 vigent en el moment d'aprovació dels PDUSC, l'article 35.1.b disposa una sèrie de vinculacions i limitacions singulars en relació amb construccions existents o en relació amb edificabilitats i usos que poden donar lloc a responsabilitat patrimonial.⁶⁷⁷ Tal com recorda BAÑO LEÓN, un dels principis que caracteritza el dret urbanístic és el d'igualtat en els beneficis i en les càrregues derivades del planejament. Doncs bé, en el supòsit que les esmentades vinculacions i limitacions no puguin ser compensades, hauran de ser indemnitzades.

Pel que fa a les vinculacions i limitacions singulars que excedeixin els deures legalment establerts respecte de construccions i edificacions, s'ha de tenir present que els deures estan regulats en l'article 9.1 del TRLS i són els següents: dedicar-les a usos que no siguin incompatibles amb l'ordenació territorial i urbanística; conservar-les en les condicions legals per servir de suport a aquest ús i, en tot cas, en les de seguretat, salubritat, accessibilitat i

⁶⁷⁶ Article 43 de la LS 1998: "Les ordenacions que imposin vinculacions o limitacions singulars amb vista a la conservació d'edificis, en el que excedeixin dels deures establerts legalment, o que comportin una restricció de l'aprofitament urbanístic del sòl que no pugui ser objecte de distribució equitativa entre els interessats, confereixen el dret a indemnització."

Segons l'article 35.1.b del TRLS, donen lloc en tot cas a dret d'indemnització les lesions en els béns que resultin dels supòsits següents: "Les vinculacions i limitacions singulars que excedeixin els deures legalment establerts respecte de construccions i edificacions, o comportin una restricció de l'edificabilitat o l'ús que no sigui susceptible de distribució equitativa."

⁶⁷⁷ Pel que fa a aquest supòsit indemnitzatori es pot llegir JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ a l'obra titulada *Comentarios a la Ley del suelo. Volumen II*, op. cit. (pàg. 1357-1369); JUAN-CRUZ ALLI ARANGUREN i JUAN-CRUZ ALLI TURRILLAS a l'obra titulada *Estudio sistemático del Texto refundido de la Ley del suelo. Real decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio*, op. cit. (pàg. 627-630); JOSÉ MARÍA BAÑO LEÓN, en l'obra *Derecho urbanístico común*, op. cit. (pàg. 449-451), i EVA MENÉNDEZ SEBASTIÁN, *Los supuestos indemnizatorios en la Ley 8/2007 de suelo y en la legislación sobre espacios naturales*, op. cit. (pàg. 161-166).

ornament legalment exigibles, així com fer-hi les tasques de millora i rehabilitació fins on arribi el deure legal de conservació.

En conseqüència, perquè operi la responsabilitat en aquest supòsit, com apunten MARÍA J. MONTORO i DOMÈNEC SIBINA,⁶⁷⁸ s'haurà de comparar una concreta ordenació urbanística derivada del planejament amb el règim legal general del deure de conservació i rehabilitació —entre el qual es troba la protecció de béns immobles a través de la legislació de patrimoni cultural—. Així, perquè existeixi responsabilitat, de la comparació s'haurà de desprendre que no només s'excedeixen els deures legalment establerts, sinó que també serà necessari acreditar que aquest excés no és susceptible de distribució equitativa.

En relació amb el segon supòsit, de responsabilitat patrimonial, les possibles vinculacions i limitacions singulars que comportin una restricció de l'edificabilitat o l'ús tampoc no han de ser susceptibles de distribució equitativa.

La distribució equitativa de beneficis i càrregues és, com afirma CORRAL,⁶⁷⁹ el principi bàsic del qual parteix el dret urbanístic. En el supòsit que els beneficis i càrregues es distribuïssin de manera equitativa, no es podria parlar del dany individualitzable —requisit *sine qua non* per a l'existència de responsabilitat patrimonial—, ni tampoc existiria la privació singular de la propietat. Ara bé, quan les càrregues recauen sobre un determinat propietari i s'acredita que es tracta d'una limitació singular, llavors apareix el dret a indemnitzar.

La qüestió rau, doncs, a determinar si les possibles vinculacions i limitacions singulars són o no susceptibles de distribució equitativa. En aquest sentit, és important tenir en compte, pel que fa als PDUSC, que, com afirmen MONTORO i SIBINA, les limitacions singulars en sòl urbanitzable no plantejaran problemes notables en relació amb la distribució equitativa de càrregues, ja que, com afirmen els mateixos autors, en aquesta tipologia de sòl, com a conseqüència de l'estructura de deures i drets establerta legalment, es realitzarà la justa distribució de càrregues i beneficis en un àmbit concret —un polígon—. En aquest sentit, els procediments de gestió en aquesta classe de sòl —talment com en el cas del sòl urbà no

⁶⁷⁸ MONTORO CHINER, María J.; SIBINA TOMÁS, Domènec, “Valoraciones y supuestos indemnizatorios. Artículo 109”, op. cit. (pàg. 475-519).

⁶⁷⁹ CORRAL GARCÍA, Esteban, “Artículo 30. Supuestos indemnizatorios”, dins *Ley de suelo. Comentario sistemático de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo*, op.cit. (pàg. 753-801).

consolidat— comporten necessàriament l'equidistribució i, per tant, impedeixen l'existència de vinculacions singulars no indemnitzables.

D'altra banda, com afirma BAÑO LEÓN, un dels pressupòsits perquè existeixi aquesta tipologia de responsabilitat patrimonial és l'existència d'una ordenació urbanística en l'àmbit en què estan situats els terrenys que permeten una edificabilitat. En conseqüència, aquesta tipologia de responsabilitat patrimonial tampoc no operarà en el sòl no urbanitzable.

En aquest sentit, en relació als PDUSC, hem de tenir en compte que el seu objecte és la protecció del sòl no desenvolupat —no urbanitzable i urbanitzable—, on per norma general hi ha poques construccions existents. D'altra banda, respecte a les construccions existents en el sòl objecte de protecció, s'ha de recordar que el PDUSC és clarament conservacionista amb aquestes, fins al punt que només declara fora d'ordenació aquelles que, a més de no ser admeses pel Pla director, no hagin estat degudament autoritzades.

Partint d'aquestes dues premisses, des del meu punt de vista és pràcticament impossible que per aplicació de les disposicions dels plans puguin aparèixer vinculacions i limitacions singulars en relació amb les construccions existents. Per tant, podem concloure que aquest supòsit de responsabilitat patrimonial no opera en aquest cas.

Una altra cosa són les possibles vinculacions i limitacions singulars que comportin una restricció de l'edificabilitat o l'ús que no sigui susceptible de distribució equitativa. Tant el PDUSC-1 com el PDSUC-2 restringeixen —o suprimeixen— usos i edificabilitat en molts sectors, i en altres imposen condicions per al seu desenvolupament a través de fitxes normatives. La qüestió rau, doncs, a determinar si aquestes vinculacions i limitacions singulars són o no susceptibles de distribució equitativa.

Hem de tenir en compte, com s'ha apuntat anteriorment, que les limitacions singulars en sòl urbanitzable no plantejaran problemes notables en relació amb la distribució equitativa de càrregues. Els procediments de gestió en aquestes classes de sòl comporten necessàriament l'equidistribució i, per tant, impedeixen l'existència de vinculacions singulars no indemnitzables. En sòl no urbanitzable, les limitacions inherents al mateix espai definides per l'article 9 del TRLS i el 47 del TRLUC impedeixen que existeixin limitacions singulars al mateix temps que comportin una restricció de l'edificabilitat o l'ús. En conseqüència, podem descartar també l'existència de responsabilitat patrimonial en aquest supòsit.

Ara bé, si bé és cert, que per l'aplicació estricta dels PDUSC no pot operar la responsabilitat patrimonial per vinculacions i limitacions singulars, no és menys cert que són bastants els contenciosos interposats contra els PDUSC en els quals s'al·lega de manera genèrica vulneració del principi d'igualtat. En molts d'aquests contenciosos s'intenta justificar com l'acció planificadora del govern a través dels PDUSC ha tractat de manera diferent sòls que des del seu punt de vista haurien de tenir la mateixa consideració jurídica.

S'ha de dir, com afirma EVA MENÉNDEZ SEBASTIÁN,⁶⁸⁰ el supòsit de responsabilitat patrimonial per vinculacions i limitacions singulars sembla trobar justament el seu fonament en el principi d'igualtat i el seu objectiu és fer raonable la càrrega singular del propietari en el supòsit que no sigui possible l'equidistribució de càrregues i beneficis d'una altra manera.

Ara bé, com veurem a continuació, totes les pretensions indemnitzatòries com a conseqüència d'una presumpta vulneració del principi d'igualtat en el cas del PDUSC han tingut la mateixa sort: la desestimació.

Així, per exemple, en la sentència núm. 336, de 22 d'abril de 2010 (STSJ CAT 4659/2010), la part demandant discuteix la legalitat de la figura del PDUSC al·legant:

“Falta de proporcionalidad en la reducción del aprovechamiento urbanístico e incremento de cesiones y costes de urbanización, con infracción del principio de igualdad, ya que en situaciones análogas se mantienen parámetros de aprovechamiento urbanístico sustancialmente superiores. Y en definitiva arbitrariedad al no motivarse aquellos parámetros, ya que —a su entender— no son necesarios para alcanzar los objetivos que justifican el Pla director.”

Però el TSJC acaba determinant que:

“No podrá prosperar la denunciada vulneración del principio de igualdad al no darse el mismo régimen jurídico al de sectores que se aducen como situaciones análogas. Y ello es así ya que no se cuenta con la debida y necesaria prueba para poder llegar a constatar una igualdad tal en las situaciones fácticas que determinase sin opción alguna una ordenación única sin otras posibilidades jurídicas.”

La mateixa sort tenen les al·legacions, plantejades en termes similars, en els recursos interposats contra els PDUSC i resolts per la Sentència núm. 763, de 30 de juliol de 2009 (STSJ CAT 10493/2009), i Sentència núm. 17, de 13 de gener de 2009 (STSJ CAT 2321/2009).

⁶⁸⁰ MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva, *Los supuestos indemnizatorios en la Ley 8/2007 de suelo y en la legislación sobre espacios naturales*, op. cit. (pàg. 161-166).

Més enllà del principi d'igualtat, però en connexió amb aquest, el TJSC⁶⁸¹ també es pronuncia sobre una hipotètica afectació singular d'uns terrenys afectats per les disposicions del PDUSC en els termes següents:

“Descendiendo ya a su concreta situación particular, la parte actora aduce que se ha producido una afectación singular de sus terrenos, más propia de una expropiación que de una clasificación urbanística, incidiendo de lleno en el estatuto de la propiedad cuya regulación estaría vedada a las Comunidades Autónomas.

Olvida la instante que desde una estricta técnica jurídica no es suficiente con invocar lo que se considera una injusticia subjetiva ya que, conforme al art. 33 de la Constitución, la función social de la propiedad delimita su contenido de acuerdo con las leyes, y en el mismo sentido el art. 5 del Texto Refundido estatal aprobado por R. D. Leg. 1/92 señala que la función social de la propiedad delimita el contenido de las facultades urbanísticas y condiciona su ejercicio. [...]

Y por otro lado no se ha producido una afectación singular de los terrenos de la actora sino una regulación de los mismos de idéntica manera a los que están en condiciones similares, respondiendo al cambio del modelo de desarrollo sostenible que implica el Plan Director.”

Finalment, la Sentència núm. 520, de 29 de maig de 2009,⁶⁸² es pronuncia, encara que sigui amb una única frase, sobre la inexistència de responsabilitat patrimonial per aplicació de l'article 43 de la LS —actual 35.b del TRLS— en desclassificar un sector de sòl urbanitzable delimitat del PDUSC-2. El motiu és que no existeix limitació singular, ja que la desclassificació afecta de la mateixa manera tot el sector.

8.7 Canvis en els títols administratius habilitadors d'obres i activitats com a supòsits de responsabilitat patrimonial en els PDUSC

8.7.1 La modificació o l'extinció de l'eficàcia dels títols administratius habilitadors d'obres i activitats⁶⁸³

⁶⁸¹ Sentència núm. 85/2010, de 4 de febrer de 2009 (STSJ CAT 2386/2009), i en termes molt similars, la Sentència núm. 204, de 5 de març de 2009 (2009 STSJ CAT 7647/2009), les dues de la secció tercera de la Sala Contenciosa del TSJC.

⁶⁸² STSJ CAT 5768/2009.

⁶⁸³ Article 42 de la derogada LS 1998: “1. Si en el moment d'entrar en vigor la modificació o la revisió del planejament s'ha obtingut la llicència de construcció, però encara no s'ha iniciat l'edificació, s'ha de declarar extingida, amb audiència de l'interessat, l'eficàcia de la llicència quan sigui disconforme amb la nova ordenació, i s'ha de fixar la indemnització, en el mateix expedient, per la reducció de l'aprofitament que resulti de les noves condicions urbanístiques, així com pels perjudicis que s'acreditin justificadament de conformitat amb la legislació general d'expropiació forçosa.

2. Si l'edificació ja s'ha iniciat, l'Administració pot modificar o revocar la llicència, i ha de fixar la indemnització d'acord amb el que estableix el punt anterior.”

Segons l'article 35.c del vigent TRLS, donen lloc en tot cas a dret d'indemnització les lesions en els béns que resultin del supòsits següents: “c) La modificació o l'extinció de l'eficàcia dels títols administratius habilitadors d'obres i activitats, determinades pel canvi sobrevingut de l'ordenació territorial o urbanística”.

El supòsit de responsabilitat patrimonial en qüestió,⁶⁸⁴ existent també en la LS del 1998 vigent en el moment d'aprovació dels PDUSC, no només afecta les llicències urbanístiques com succeïa en la LS del 1998, sinó que en el TRLS també afecta qualsevol altre títol habilitador d'obres o activitats, com podrien ser les llicències o autoritzacions d'activitats. Com es pot apreciar del seu redactat, la responsabilitat patrimonial no només opera per l'extinció dels esmentats títols administratius, sinó també per la seva modificació. En aquest cas, el requisit *sine qua non* perquè es pugui donar la responsabilitat és un canvi sobrevingut de l'ordenació territorial o urbanística que en determini la modificació o extinció.

Un dels problemes clàssics, analitzats per la doctrina i la jurisprudència, pel que fa a aquest supòsit de responsabilitat patrimonial és la determinació del règim aplicable en el moment de concessió del títol administratiu habilitador. Com recorda CORRAL,⁶⁸⁵ tot i que la jurisprudència ha oscil·lat entre si el règim aplicable era el del moment de la sol·licitud o el vigent en el moment de ser concedit el títol, finalment el Tribunal Suprem⁶⁸⁶ s'ha decantat per una posició de síntesi que ara es troba totalment consolidada: el règim aplicable és el vigent en ser sol·licitada la llicència si no s'atorga dins del termini legal, i en canvi, si el termini no se sobrepassa, és el vigent en la data de la concessió.

Aquesta posició de la jurisprudència s'ha incorporat a la legislació catalana a través de l'article 235 del RLU, que disposa que les llicències s'atorguen d'acord amb les previsions de la legislació i el planejament urbanístic vigents en el moment de la resolució o en la data en què s'entenen produïts els efectes de la manca de resolució expressa de la sol·licitud.

Així doncs, si la modificació o extinció de l'autorització pel canvi sobrevingut del planejament es produeix un cop feta la sol·licitud de la llicència però abans de la resolució de l'Administració i dins del termini de tres mesos que té l'Administració per resoldre sobre la llicència, no operarà la responsabilitat patrimonial per aquest supòsit, tot i que pot operar la

⁶⁸⁴ En aquest supòsit indemnitzatori es pot llegir JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ a l'obra titulada *Comentarios a la Ley del suelo. Volumen II*, op. cit. (pàg. 1370-1373); JUAN-CRUZ ALLI ARANGUREN i JUAN-CRUZ ALLI TURRILLAS a l'obra titulada *Estudio sistemático del Texto refundido de la Ley del suelo. Real decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio*, op. cit. (pàg. 630-631), i EVA MENÉNDEZ SEBASTIÁN, *Los supuestos indemnizatorios en la Ley 8/2007 de suelo y en la legislación sobre espacios naturales*, op. cit. (pàg. 157-161).

⁶⁸⁵ CORRAL GARCÍA, Esteban, "Artículo 30. Supuestos indemnizatorios", dins *Ley de suelo. Comentario sistemático de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo*, op. cit. (pàg. 753-801).

⁶⁸⁶ Sentències del Tribunal Suprem de 30 de maig de 1997 (RJ 1997\4053) i de 19 de febrer de 1990 (RJ 1990\1324).

responsabilitat patrimonial per reducció d'aprofitament, així com aquella que es derivi de les despeses per aquelles activitats que s'hagin portat a terme per demanar la mateixa llicència — costos del projecte, etc.—. En canvi, si la modificació o extinció de l'autorització pel canvi sobrevingut del planejament es produeix un cop feta la sol·licitud i després de la resolució de l'Administració o bé un cop exhaurit el termini màxim de tres mesos que té l'Administració per resoldre per silenci administratiu, sí que operarà aquest supòsit de responsabilitat patrimonial, i a més dels conceptes indemnitzables exposats, s'haurà d'indemnitzar també pels perjudicis efectivament causats i acreditats, segons CORRAL.⁶⁸⁷

Pel que fa a l'existència d'aquesta tipologia de responsabilitat patrimonial en el cas dels PDUSC, toca estudiar quin és el règim transitori que els mateixos PDUSC han regulat en relació amb l'existència d'instal·lacions i construccions prèvies a l'entrada en vigor del Pla i en relació amb les activitats que s'hi desenvolupaven.

Així, pel que fa als dos plans directors, es disposa que les instal·lacions i construccions existents abans de l'entrada en vigor d'aquest pla, en els sòls als quals els plans directors atribueixen la categoria de sòl no urbanitzable costaner en qualsevol de les seves subcategories, que s'ajustin al règim d'ús establert a l'article 47 de la Llei d'urbanisme i autoritzades conforme al Pla d'ordenació urbanística municipal vigent i que no siguin admeses per les determinacions del PDUSC, podran continuar desenvolupant la seva activitat amb les condicions i les limitacions següents:

- a) Caldrà justificar l'existència de les instal·lacions i construccions amb les autoritzacions corresponents prèvies a l'aprovació d'aquest pla director.
- b) Es respectaran les construccions i instal·lacions existents amb el compliment previ del requisit establert a l'apartat anterior, i s'autoritzaran les obres de consolidació, conservació, reparació, substitució, modernització i adaptació a les condicions higièniques i ambientals requerides legalment, així com les encaminades a reduir els efectes negatius d'impacte ambiental i paisatgístic.
- c) No s'admetran obres d'ampliació de les edificacions i les instal·lacions existents, ni que suposin l'ampliació de l'activitat existent, llevat d'aquells càmpings respecte als quals el planejament vigent amb anterioritat al Pla director reculli normativament la

⁶⁸⁷ CORRAL GARCÍA, Esteban, "Artículo 30. Supuestos indemnizatorios", dins *Ley de suelo. Comentario sistemático de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo*, op. cit. (pàg. 753-801).

possibilitat de l'ampliació del seu àmbit, cas en què s'admetrà l'ampliació mitjançant la tramitació d'un pla especial.⁶⁸⁸

Ara bé, el cessament de l'activitat existent comportarà que la nova activitat que s'implanti haurà de ser conforme al règim d'usos establert pel PDUSC per a aquests sòls.

Així doncs, per aplicació dels PDUSC, si tenim en compte que es respecten totes les instal·lacions i construccions existents, així com les seves activitats, abans de l'entrada en vigor del Pla —amb independència que siguin o no conformes a aquest— i amb l'única exigència que s'ajustin al règim d'ús establert a l'article 47 de la Llei d'urbanisme i haguessin estat autoritzades conforme al Pla d'ordenació urbanística municipal vigent, podem concloure que no operarà la responsabilitat patrimonial en relació amb cap construcció existent. Així, les que no s'ajustin a l'article 47 o no haguessin estat autoritzades conforme al pla d'ordenació urbanística municipal vigent, es consideren en situació de fora d'ordenació, tret que es puguin aplicar les mesures de restauració previstes a la legislació urbanística, i en qualsevol cas els seus propietaris no tindran dret a exigir responsabilitat patrimonial per una instal·lació o activitat que ja es trobava al marge de l'ordenament urbanístic abans de l'entrada en vigor dels PDUSC.

Des del meu punt de vista, *a priori* només podria operar la responsabilitat patrimonial en relació amb les instal·lacions i construccions, així com les seves activitats, autoritzades —per resolució expressa o presumpta— abans de l'aprovació dels PDUSC però no executades —o com mínim no totalment executades—. Ara bé, si tenim en compte que la llicència o autorització estava concedida abans de l'entrada en vigor de la mateixa suspensió de llicències i que aquesta només afecta les llicències en tràmit però no les concedides, sembla

⁶⁸⁸ El PDUSC-2 imposa una sèrie de condicionants addicionals per tramitar aquests plans especials:

- L'àmbit de l'ampliació no podrà superar el 90 % de la superfície de sòl privat que hauria resultat del desenvolupament del sector urbanitzable delimitat on se situa el càmping.
- Seran d'aplicació totes les condicions establertes pel planejament general urbanístic municipal vigent referents a criteris d'ordenació i d'implantació paisatgística.
- S'elimina el coeficient d'edificabilitat brut establert pel planejament general municipal vigent, i l'ús es limitarà al de càmping, amb els requeriments establerts per la legislació sectorial que és d'aplicació a aquesta activitat.

que res no impedeix que les obres es poguessin haver finalitzat en el període transcorregut⁶⁸⁹ entre la concessió de la llicència i la publicació efectiva dels PDUSC.

En qualsevol dels casos, en l'improbable supòsit que existeixi alguna construcció o instal·lació que, tot i tenir llicència concedida abans de la suspensió de llicències dels PDUSC, no hagués pogut finalitzar les obres per l'entrada en vigor dels plans, operaria la responsabilitat patrimonial per modificació o l'extinció de l'eficàcia dels títols administratius habilitadors d'obres i activitats, determinades pel canvi sobrevingut de l'ordenació territorial o urbanística.

En aquest sentit, tot i que en la jurisprudència del TSJC en relació amb els PDUSC no s'ha trobat cap supòsit de responsabilitat patrimonial per modificació o extinció de l'eficàcia dels títols administratius habilitadors d'obres i activitats, determinades pel canvi sobrevingut de l'ordenació territorial o urbanística, sí que és cert que s'han plantejat algunes qüestions al voltant de les instal·lacions de càmping presents en sòls classificats pels plans directores com a no urbanitzables.

Així, per exemple, la Sentència del TSJC núm. 136, de 19 de febrer de 2009,⁶⁹⁰ en què es desestima un recurs interposat contra el PDUSC-1 per un canvi de classificació d'un sector que passa a no urbanitzable, entre els motius al·legats per entendre que no operava la responsabilitat patrimonial hi ha el fet que l'activitat de càmping es podia continuar desenvolupant justament en el sòl no urbanitzable.

En una altra sentència, la núm. 434, de 8 de maig de 2009,⁶⁹¹ el TSJC, davant d'una petició d'indemnització per danys i perjudicis com a conseqüència d'una desclassificació de sòl en què també hi havia una activitat de càmping, tot i que la sentència acaba reconeixent el dret del propietari que se li retornessin unes cessions prèvies, no es pronuncia en cap cas sobre les instal·lacions existents o sobre la mateixa activitat, ja aquestes continuen permeses en el sòl no urbanitzable.

⁶⁸⁹ Aquest període, en el cas del PDUSC-1, va ser de més de 16 mesos, i en el cas del PDUSC-2 va ser de més de 7 mesos.

⁶⁹⁰ STSJ CAT 2414/2009.

⁶⁹¹ STSJ CAT 5063/2009.

Ara bé, si bé és cert que no ens hem trobat amb cap supòsit de responsabilitat patrimonial per modificació o extinció de l'eficàcia dels títols administratius habilitadors d'obres i activitats, determinades pel canvi sobrevingut de l'ordenació territorial o urbanística, això no vol dir que no n'hi hagi de plantejats. En aquest sentit, en la Sentència núm. 519/2009, de 29 de maig de 2009,⁶⁹² es planteja una petició de responsabilitat patrimonial per desestimació d'una llicència urbanística com a conseqüència justament de l'aprovació dels PDUSC.

Entén en aquest cas el particular que, per aplicació de la disposició transitòria sisena de la Llei 2/2002, d'urbanisme⁶⁹³ —i amb independència del contingut dels PDUSC—, té dret a tramitar una llicència en sòl no urbanitzable que va ser sol·licitada el 29 d'abril de 2005 i li va ser justament desestimada el 2 de maig de 2006 —d'acord amb la resolució de la Comissió Territorial d'Urbanisme de 24 de març de 2006— pel fet de contradir el PDUSC-1. En qualsevol cas, i tot i que la sentència no es pronuncia sobre la responsabilitat patrimonial pel fet de no formar part del seu objecte i estar pendent de sentència en un altre procediment contenciós,⁶⁹⁴ sí que conclou que:

“Dicha Disposición Transitoria Sexta se refiere expresa y puntualmente a las solicitudes de licencia en ámbitos provenientes de procesos de parcelación rústica que hayan sido específicamente reconocidos por el planeamiento general en vigor, en el régimen de suelo no urbanizable. Y dicha «parcelación rústica» no puede referirse a supuestos de parcelación ilegal o de mero hecho, sino a las autorizadas legalmente, tras un proceso de parcelación legalmente sancionado y autorizado, y precisamente dentro de un ámbito previamente delimitado a tal fin con arreglo a derecho. Dicha sentencia de 12 de febrero de 2009 efectúa en su fundamento jurídico decimoquinto el estudio del devenir normativo de la parcelación rústica: Ley del Suelo de 1956, Decreto 118/1973, R. D. 1343/76, R. D. 2159/78, R. D. Leg. 1/92 y, en Cataluña, el D. Leg. 1/90, la Llei 2/02 y el D. Leg. 1/05, para concluir que en el caso que analiza no consta que la segregación rústica afectante a la actora pueda comprenderse dentro de los supuestos excepcionales constatados en las indicadas normas.

En el caso que nos ocupa, ya hemos dicho que no cabe entrar en el análisis de posibles indemnizaciones pero, si hubiéramos podido entrar, la parte demandante debería haber probado que su finca proviene de un proceso de reparcelación rústica en los términos legales dichos, y nada se ha planteado al respecto en autos”.

⁶⁹² STSJ CAT 5848/2009.

⁶⁹³ Els expedients de sol·licitud d'autorització d'usos i d'obres en sòl no urbanitzable i en sòl urbanitzable no delimitat i d'usos i obres provisionals que hagin tingut entrada en els ajuntaments abans de l'entrada en vigor de la Llei present es continuen tramitant d'acord amb la normativa anterior a aquesta. Les noves sol·licituds, a partir de l'entrada en vigor d'aquesta llei, s'han d'ajustar als aspectes substantius i formals regulats pels articles 47 al 54. Nogensmenys, es continuen tramitant d'acord amb la normativa anterior a la Llei present, al llarg d'un termini de tres anys des de l'entrada en vigor d'aquesta, les sol·licituds de llicència en àmbits provinents de processos de parcel·lació rústica que hagin estat específicament reconeguts pel planejament general en vigor, en el règim de sòl no urbanitzable.

⁶⁹⁴ L'actor ha recorregut contra la denegació de llicència de 2 de maig de 2006 en el Jutjat Contenciós Administratiu núm. 1 de Girona —recurs 331/06—.

S'ha d'apuntar, però, que amb independència del que s'acabi determinant en via contenciosa, si tenim en compte que en el moment de la sol·licitud les llicències es trobaven suspeses en l'àmbit en qüestió, sembla molt improbable que puguin prosperar les peticions del particular en aquest assumpte concret.

La suspensió de llicències en l'àmbit del PDUSC és justament l'argument que utilitza també el TSJC⁶⁹⁵ per desestimar un recurs d'apel·lació formulat per un particular en relació amb la desestimació d'una llicència —per silenci negatiu— sol·licitada durant la tramitació del PDUSC l'abril de l'any 2005.

En conclusió, pel que fa a aquest supòsit de responsabilitat patrimonial, si tenim en compte el redactat de les disposicions transitòries dels PDUSC, així com els diversos pronunciaments jurisprudencials existents fins ara, sembla molt complicat que es pugui admetre alguna indemnització com a conseqüència de la modificació o l'extinció de l'eficàcia dels títols administratius habilitadors d'obres i activitats determinades pel canvi sobrevingut de l'ordenació territorial o urbanística.

8.7.2 L'anul·lació dels títols administratius habilitadors d'obres i activitats, així com la demora injustificada en el seu atorgament i la seva denegació improcedent⁶⁹⁶

Es tracta de tres supòsits de responsabilitat patrimonial diferenciats,⁶⁹⁷ previstos a l'article 35.d de l'actual LS, que reproduïxen de manera similar allò previst en l'article 44.2 de la LS del 1998 vigent en el moment d'aprovació dels PDUSC:

⁶⁹⁵ Sentència núm. 839/2011, de 25 de novembre, de la secció tercera del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (STSJ CAT 121421/2011).

⁶⁹⁶ Article 44.2 de la derogada LS del 1998: “Quan es produeixi l'anul·lació d'una llicència, la demora injustificada en el seu atorgament o la seva denegació improcedent, els perjudicats poden reclamar a l'Administració el rescabament dels danys i els perjudicis causats, en els casos i amb la concurrència dels requisits que estableixen les normes que regulen amb caràcter general aquesta responsabilitat. En cap cas no hi ha lloc a indemnització si existeix dol, culpa o negligència greus imputables al perjudicat.”

Segons l'article 35.d del vigent TRLS, donen lloc en tot cas a dret d'indemnització les lesions en els béns que resultin dels supòsits següents: “d) L'anul·lació dels títols administratius habilitadors d'obres i activitats, així com la demora injustificada en el seu atorgament i la seva denegació improcedent. En cap cas té lloc la indemnització si hi ha dol, culpa o negligència greus imputables al perjudicat”.

⁶⁹⁷ En relació amb els tres supòsits de responsabilitat patrimonial diferenciats es pot llegir JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ a l'obra titulada *Comentarios a la Ley del suelo. Volumen II*, op. cit. (pàg. 1373-1385); JUAN-CRUZ ALLI ARANGUREN i JUAN-CRUZ ALLI TURRILLAS a l'obra titulada *Estudio sistemático del Texto refundido de la Ley del suelo. Real decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio*, op. cit. (pàg. 631-638), i EVA MENÉNDEZ SEBASTIÁN,

- a) L'anul·lació dels títols administratius habilitadors d'obres i activitats.⁶⁹⁸
- b) La demora injustificada en l'atorgament dels títols administratius habilitadors d'obres i activitats.
- c) La denegació improcedent dels títols administratius habilitadors d'obres i activitats.

Perquè operi qualsevol dels supòsits ha d'existir una actuació administrativa que produeixi un dany a l'administrat com a conseqüència d'algun dels tres supòsits descrits, i al mateix temps l'article exigeix que en cap dels supòsits hi hagi dol, culpa o negligència greus imputables al perjudicat.

Ara bé, tot i que de manera indirecta es podrien donar alguns dels supòsits en relació amb algun dels àmbits afectats pel PDUSC, el cert és que cap dels supòsits definits per l'article pot tenir lloc automàticament com a conseqüència de l'aprovació del PDUSC. Així, per la simple aplicació del PDUSC no es preveu en cap cas l'anul·lació dels títols administratius habilitadors d'obres i activitats, com tampoc la demora injustificada en el seu atorgament o la denegació improcedent.

En conclusió, podem afirmar que cap dels supòsits de responsabilitat patrimonial descrits no tindrà lloc per l'aprovació dels PDUSC, i per a la seva existència es requereixen actuacions administratives alienes al contingut dels mateixos plans.

8.8 Projectes que esdevenen ineficaços per la suspensió de llicències com a supòsit de responsabilitat patrimonial en els PDUSC⁶⁹⁹

Aquest supòsit de responsabilitat patrimonial es troba previst de manera expressa en la legislació catalana, però que hem pogut abordar indirectament en l'epígraf dedicat a la responsabilitat patrimonial per modificació de planejament.

Los supuestos indemnizatorios en la Ley 8/2007 de suelo y en la legislación sobre espacios naturales, op. cit. (pàg. 166-171).

⁶⁹⁸ Sobre l'anul·lació dels títols administratius habilitadors d'obres i activitats es pot llegir JOSÉ MARÍA BAÑO LEÓN, en l'obra *Derecho urbanístico común*, op. cit. (pàg. 451-452).

⁶⁹⁹ Article 115.7 del TRLUC: "En els supòsits regulats per l'article 73, es pot plantejar la indemnització del cost dels projectes i, si s'escau, es podrà sol·licitar el reintegrament de les taxes municipals, si els projectes esdevenen ineficaços, en tot o en part, com a conseqüència de les noves determinacions que pugui contenir el planejament urbanístic que s'aprovi definitivament."

Apuntàvem llavors que, si bé és cert que no existeix responsabilitat patrimonial per modificació de planejament, si el dret no s'ha pogut patrimonialitzar abans —amb l'aprovació definitiva d'una figura de planejament derivat—, no és menys cert que poden existir una sèrie d'excepcions a aquesta afirmació i ens podem trobar amb terrenys que, tot i no disposar d'un pla derivat definitivament aprovat, sí que poden donar lloc a responsabilitat patrimonial per modificació de planejament, per exemple, per l'existència d'activitats i despeses que esdevenen inútils com a conseqüència de l'alteració.

Els requisits perquè pugui operar aquest supòsit indemnitzador és l'existència d'una suspensió de llicències i plans que afecti un determinat projecte que s'estava tramitant o redactant i que, amb la posterior aprovació definitiva del pla —pel qual s'han suspès les llicències—, esdevingui finalment ineficaç en tot o en part.

Entre les activitats i despeses que esdevenen inútils com a conseqüència de l'alteració i que són susceptibles d'indemnització, l'article 115.7 del TRLUC preveu justament el cost dels projectes i el reintegrament de les taxes municipals.

En conclusió, aquest supòsit de responsabilitat patrimonial, tal com s'ha exposat en l'epígraf dedicat a la responsabilitat patrimonial per modificació de planejament, sí que pot operar en el cas dels PDUSC, tot i que de la jurisprudència analitzada no se n'ha pogut extreure cap exemple.

8.9 La quantificació de la indemnització en els supòsits que sigui procedent la responsabilitat patrimonial

La possible responsabilitat patrimonial per aprovació dels PDUSC —publicats al DOGC el juny del 2005 i el febrer del 2006—, descrita amb anterioritat en aquest capítol, té els criteris de valoració aplicables en l'antiga LS del 1998, que en aquest punt difereix de l'actual regulació dels articles 23, 25 i 26 del vigent TRLS, cosa que ens obliga a apartar-nos de la legislació vigent i analitzar el contingut del títol de valoracions de la llei del 1998.

D'entrada, l'article 24.c de la LS del 1998 regulava que, en la determinació d'indemnitzacions per canvi de planejament —en relació amb els diferents supòsits en què opera la responsabilitat patrimonial—, les valoracions s'entendran referides al moment de la publicació de l'aprovació definitiva del nou planejament.

S'ha de dir que l'esmentada regulació plantejava un únic sistema de valoracions per al sòl no urbanitzable i el sòl urbanitzable sense planejament derivat —inclosos per les determinacions dels PDUSC—, en el qual no es podia tenir en consideració en cap cas la seva possible utilització urbanística, i que remetia en els dos casos a l'article 26 de la LS del 1998:

“1. El valor d'aquest sòl es determina pel mètode de comparació a partir de valors de finques anàlogues. A aquests efectes, la identitat de raó que justifiqui l'analogia ha de tenir en compte el règim urbanístic, la situació, grandària i naturalesa de les esmentades finques en relació amb la que es valora, així com, si s'escau, els usos i aprofitaments de què siguin susceptibles.

2. Quan per la inexistència de valors compatibles no sigui possible l'aplicació del mètode indicat en el punt anterior, el valor del sòl no urbanitzable es determinarà mitjançant la capitalització de les rendes reals o potencials del sòl, i conforme al seu estat en el moment de la valoració.”

Sembla evident que el criteri de comparació a partir de valors de finques anàlogues, amb independència que, com afirma l'article, no es pogués tenir en consideració la seva possible utilització urbanística, comportava un augment del valor de les finques objecte de valoració per les expectatives que el mateix mercat introduïa en cadascuna, sobretot si tenim en compte que, en el cas del PDUSC, els àmbits afectats són sòls situats en molts casos al costat del mar, en una franja que oscil·la entre els 500 i els 2.000 metres projectats terra endins des del límit del domini públic maritimoterrestre.

El segon dels criteris, de capitalització de les rendes reals o potencials del sòl, només era subsidiari a la comparació de finques quan no existissin valors compatibles i, per tant, cal suposar que d'una aplicació molt limitada.

Com afirmen LUCIANO JOSÉ PAREJO ALFONSO i GERARDO ROGER FERNÁNDEZ,⁷⁰⁰ l'ambigua redacció de l'article ha donat lloc a interpretacions doctrinals i jurisprudencials que han comportat que el sòl urbanitzable sense planejament derivat aprovat arribés a ser valorat de manera anàloga al sòl urbanitzable amb planejament derivat aprovat. Això, segons els professors PAREJO i ROGER, introduïa valors especulatius en un sòl que n'hauria d'estar exempt, la qual cosa podia suposar un vulneració de l'imperatiu constitucional antiespeculatiu de l'article 47 CE.

⁷⁰⁰ PAREJO ALFONSO, Luciano José; ROGER FERNÁNDEZ, Gerardo, *Comentarios a la Ley del suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, Iustel, Madrid, 2007 (pàg. 264-266).

Per tots aquests motius, els professors PAREJO i ROGER conclouen que la nova regulació relativa a la valoració legal del conegut com a sòl rural —el no urbanitzable, però també l'urbanitzable— resulta més ajustada al mandat constitucional i la lògica juridicoeconòmica que ha de regular l'activitat urbanística i la inversió productiva en una funció pública tan clau com és el desenvolupament urbanístic i territorial.

En aquest sentit, per exemple, l'article 23 del vigent TRLS, que regula la valoració del sòl rural, disposa que els terrenys s'han de taxar mitjançant la capitalització de la renda anual real o potencial, deixant de banda la qüestionable comparació de finques anàlogues de la regulació anterior.

La nova regulació del TRLS del 2008 té dos articles més, el 25 i el 26, que tracten sobre els diferents elements indemnitzables que poden operar en els diferents supòsits de responsabilitat patrimonial. Així, en l'article 25 hi trobem els criteris aplicables en les limitacions indemnitzables com a conseqüència d'actuacions urbanístiques prèvies a l'inici de l'actuació d'urbanització. Per la seva banda, en l'article 26 s'hi regulen els criteris aplicables per valorar les actuacions d'urbanització o d'edificació ja iniciades, però que no poden procedir per culpa de l'aprovació del nou planejament.

En conseqüència, l'aplicació de l'article 25 o del 26, per quantificar la indemnització en els casos que siguin procedents, serà predeterminada en funció de quin sigui el moment en què opera la responsabilitat patrimonial: abans d'iniciar l'actuació d'urbanització o un cop aquesta ja s'hagi iniciat.

L'àmplia casuística dels diferents supòsits de responsabilitat patrimonial impedeix determinar *a priori* quin dels dos articles s'aplicarà per determinar la responsabilitat patrimonial en cadascun dels supòsits estudiats de l'article 35 del TRLS, aspecte que supera també amb escreix l'objecte d'aquest treball i que, per tant, no desenvoluparem aquí.

Finalment, és important destacar que la nova regulació del TRLS, que fixa el criteri de valoració de rendes per valorar el sòl rural, pot abaratir de manera substancial les indemnitzacions que fins ara es pagaven quan operava la responsabilitat patrimonial. Aquest darrer aspecte és criticat per SILVIA PELLICER CORTINA i MARC RODA FAURA,⁷⁰¹ que, tot i que

⁷⁰¹ PELLICER CORTINA, Silvia; RODA FAURA, Marc, "Régimen de valoración del suelo", dins *Comentarios a la Ley del suelo estatal. Ley 89/2007, de 28 de mayo*, Editorial Lex Nova, Valladolid 2007 (pàg. 268-269).

troben lògica la seva aplicació en terrenys que no són objecte de transformació, no els sembla apropiat utilitzar aquest criteri en aquell sòl que o bé està a punt de desenvolupar-se o fins i tot s'està desenvolupant. En qualsevol dels casos, aquest és el sistema de valoració vigent i en el qual ens hem de centrar per a futurs instruments de protecció del litoral.

8.10 Determinació de l'Administració responsable: entre la responsabilitat de la Generalitat i la responsabilitat concurrent amb els ajuntaments

Un cop estudiats quins són els supòsits que podrien donar lloc a responsabilitat patrimonial de l'Administració com a conseqüència de l'aprovació dels PDUSC, ara toca determinar quina és l'Administració —els ajuntaments o la Generalitat de Catalunya— que hauria de fer front a aquesta responsabilitat, la qual, si es materialitzés —tenint en compte el preu del sòl en els sectors inclosos en el Pla—, no seria de quantia menor. Per respondre aquesta pregunta, la doctrina no es posa d'acord⁷⁰² i mostra diferents opcions: des de la responsabilitat única d'una de les administracions afectades fins a la responsabilitat concurrent de les dues.

Així, d'entrada, des del meu punt de vista, la responsabilitat derivada de l'aprovació de qualsevol dels PDUSC tramitats i aprovats únicament per la Generalitat de Catalunya hauria de correspondre exclusivament a aquesta darrera, ja que és l'única responsable de l'eventual dany produït i, per tant, és inexplicable carregar la responsabilitat a l'ens local.

Tot i això, eventualment poden existir supòsits de responsabilitat patrimonial derivats d'aquells sectors que, tot i tenir en algun moment plans parcials vigents, no s'haguessin pogut desplegar per culpa de l'Administració i que ara s'han vist afectats de manera irreversible pel PDUSC. No es pot descartar, en aquest darrer supòsit, la responsabilitat concurrent de les dues administracions —la de la Generalitat i la de l'ajuntament— per la via de l'article 140 de la Llei 30/1992, tal com admet la doctrina.⁷⁰³ Perquè, si bé és cert que el Pla inicialment no s'havia pogut executar per culpa d'una administració individualitzada —pressuposem que

⁷⁰² Sobre aquesta discussió doctrinal es pot veure MACERA, Bernard-Frank; FERNÁNDEZ GARCÍA, M. Yolanda, op. cit. (pàg. 71-83), o MONTORO CHINER, María J.; SIBINA TOMÁS, Domènec, op. cit. (487-489).

⁷⁰³ Sobre la responsabilitat concurrent de les administracions en matèria de responsabilitat patrimonial derivada d'actes urbanístics, vegeu “Valoraciones y supuestos indemnizatorios. Artículo 109”, de MARÍA J. MONTORO CHINER i DOMÈNEC SIBINA TOMÁS, op. cit. (pàg. 475-519).

sigui la local—, seran finalment les disposicions del PDUSC tramitat i aprovat per la Generalitat de Catalunya les que impossibilitaran que aquell pla es pugui desplegar en el futur. Ara bé, si en el mateix supòsit l'Administració culpable de la inexecució del Pla en el termini de la seva vigència era la Generalitat de Catalunya, llavors ens tornariem a trobar davant d'una responsabilitat exclusiva d'aquesta darrera administració.

La poca jurisprudència recaiguda que reconeix l'existència de responsabilitat patrimonial per l'aprovació dels PDUSC també sembla oscil·lar a l'hora de determinar l'Administració responsable.

En aquest sentit, la reiterada Sentència núm. 1266/2010, de 12 de novembre de 2010,⁷⁰⁴ de la secció quarta de la Sala Contenciosa Administrativa del TSJC, en què es determina l'existència de responsabilitat patrimonial com a conseqüència de l'existència d'unes cessions prèvies a l'Ajuntament de Llançà que amb l'aprovació del PDUSC esdevenen inútils, imposa a la Generalitat de Catalunya el pagament en forma d'indemnització del valor d'aquestes cessions.

En sentit contrari sembla apuntar la Sentència núm. 434/2009, de 8 de maig de 2009,⁷⁰⁵ en què, de manera idèntica a l'anterior, també es determina l'existència de responsabilitat patrimonial com a conseqüència de l'existència d'unes cessions prèvies a l'Ajuntament —en aquest cas de Sant Pere Pescador— que amb l'aprovació del PDUSC esdevenen inútils, però en aquest cas s'imposa a l'Ajuntament la devolució dels terrenys o el pagament d'una quantitat econòmica que tingui un valor equivalent al del sòl cedit.

Com es pot observar, la gran casuística de supòsits de responsabilitat patrimonial que poden tenir lloc impedeix predeterminar quina és l'Administració responsable d'indemnitzar en el cas dels PDUSC. Si bé, des del meu punt de vista, sembla clar que l'Administració responsable de pagar la indemnització és aquella que ha produït el dany —que en el cas dels PDUSC no és altra que la Generalitat de Catalunya, tal com també apunta MARTÍN BASSOLS—,⁷⁰⁶ no és menys cert que poden existir supòsits, com els analitzats de les cessions

⁷⁰⁴ STSJ CAT 9462/2010.

⁷⁰⁵ STSJ CAT 5063/2009.

⁷⁰⁶ BASSOLS COMA, Martín, “Las relaciones entre la planificación territorial y la urbanística en la Ley de urbanismo de Cataluña”, op. cit. (pàg. 39-66).

prèvies, en què els ajuntaments també hagin d'afrontar una part de la responsabilitat, sens perjudici, naturalment, que posteriorment aquests ajuntaments exigeixin a l'Administració de la Generalitat una compensació per les indemnitzacions pagades com a conseqüència justament de l'aprovació dels PDUSC.

En qualsevol dels casos, no es tracta se'ns dubte d'un tema resolt i que requerirà l'estudi detallat en el futur dels supòsits que es puguin plantejar. S'ha d'apuntar, en aquest sentit, que les dues sentències esmentades es troben en aquests moments en cassació al Suprem per temes de fons en relació amb l'existència o no de responsabilitat i que, per tant, la jurisprudència futura del TS pot aportar llum a la determinació de quina és l'Administració responsable.

8.11 Problemàtiques i idees sobre la responsabilitat patrimonial en els instruments de protecció del litoral a partir de l'exemple dels PDUSC

Amb l'objectiu de sintetitzar algunes de les idees sorgides al llarg del capítol, però amb una atenció especial per aportar solucions que ajudin a configurar models de protecció del litoral eficaços i eficients, es redacta aquest epígraf.

8.11.1 Malgrat els pocs supòsits de responsabilitat patrimonial dels PDUSC la diversitat de casuístiques dificulta l'aplicació de criteris clars i la seguretat jurídica dels diferents operadors

Si bé és cert, com s'ha exposat al llarg d'aquest capítol, que s'han donat alguns supòsits de responsabilitat patrimonial com a conseqüència de l'aprovació dels PDUSC, com es pot observar el text en general no representa un problema en aquest sentit, sobretot si tenim en compte l'importantíssim abast dels plans.

Els supòsits possibles són mínims, i segurament l'estudi detallat dels sectors estudiats, sobretot en la tramitació del PDUSC-2, ho ha tingut en compte. No es pot descartar, per tant, que, si hi havia algun cas concret que podia donar lloc a responsabilitat patrimonial, el govern optés per no enquadrar-lo finalment en els sectors afectats pel Pla, per evitar, així, haver de fer front a indemnitzacions que en alguns casos haurien pogut ser milionàries.

De fet, el mateix govern admetia, en paraules d'ORIOL NEL·LO,⁷⁰⁷ secretari per a la Planificació Territorial del Departament de Política Territorial, el gran consens que van tenir els plans des de l'inici i l'escassa litigiositat posterior a la seva aprovació —tenint en compte el seu ampli abast—, amb 114 recursos plantejats en relació amb el PDUSC-1 i 93 en relació amb el PDUSC-2. A criteri del mateix ORIOL NEL·LO, això obeïa a l'elevat consens social respecte als objectius i valors que el Pla propugnava.

Naturalment, tot i l'important esforç del govern per evitar l'aparició de supòsits de responsabilitat patrimonial —molt costosos econòmicament, tal com s'apuntava—, el cert és que la diversitat de casuístiques en matèria de responsabilitat patrimonial en l'àmbit urbanístic dificulta enormement l'aplicació de criteris clars.

Com s'ha anat descrivint, amb cadascuna de les excepcions indemnitzatòries del TRLS al principi general del *ius variandi*, són molts i diversos els factors que poden determinar l'existència o no de responsabilitat patrimonial en cadascun dels casos.

Un exercici de planificació a petita escala, d'un àmbit concret o fins i tot d'una població determinada, pot arribar a estudiar amb prou profunditat cadascun dels casos per advertir possibles supòsits de responsabilitat. Però, en canvi, quan l'exercici de planificació és de l'abast dels PDUSC o de qualsevol altre instrument d'ordenació del litoral d'una CA, és impossible determinar amb precisió si en algun o alguns dels àmbits afectats pel Pla podria operar la responsabilitat patrimonial com a conseqüència de la seva aprovació.

En absència, doncs, de moment, d'una modificació del TRLS que aportés major claredat i seguretat jurídica al sistema de responsabilitat patrimonial, s'ha d'advertir que aquest fet pot servir de fre a les administracions a l'hora de desplegar plans d'aquesta naturalesa, sobretot si tenim en compte l'actual context econòmic en què es troben les administracions públiques del nostre país.

⁷⁰⁷ NEL·LO, Oriol, “La renovación del planeamiento urbanístico supramunicipal: el Plan director urbanístico del sistema costero de Cataluña”, dins *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio*, Síntesis, Madrid, 2010 (pàg. 203-234).

8.11.2 La responsabilitat patrimonial com a límit en l'elaboració dels PDUSC i les altres figures d'ordenació del litoral

Tot i que, entre les argumentacions utilitzades pel govern a l'hora d'explicar el contingut de les disposicions dels PDUSC, mai no s'ha fet referència a la responsabilitat patrimonial com a límit dels plans, aquesta explicació sembla perfectament plausible per determinar per què aquests plans no han afectat determinades tipologies de sòl.

Així, i malgrat que els dos PDUSC neixen amb els objectius particulars, entre d'altres, de “protegir els valors dels espais costaners” o “preservar del procés de transformació urbanística els espais costaners afectats per riscos naturals o antròpics”, les seves disposicions més rellevants —és a dir, les que requalifiquen sòl o imposen límits al seu desenvolupament— en cap moment no afecten el sòl urbà o el sòl urbanitzable, delimitat o no, amb pla parcial aprovat. Tot i això, no és menys cert que el PDUSC-1 dedica un parell d'articles al sòl urbanitzable no delimitat amb pla parcial aprovat i un parell més al sòl urbà i a l'urbanitzable delimitat amb pla parcial aprovat. Les disposicions a les quals he fet referència en pàgines anteriors es limiten a recordar el règim ordinari de la LC, i exigeixen, per exemple —en plena sintonia amb la LC—, que les noves edificacions compreses dins l'àmbit del Pla s'ajustin a una tipologia adequada al paisatge natural i urbà, o en el cas de l'urbanitzable no delimitat amb pla parcial aprovat, que l'edificabilitat bruta d'aquests sectors no sigui superior a la mitjana d'edificabilitat bruta assignada pel planejament general al conjunt del sòl urbanitzable delimitat del municipi. Fora, però, d'aquestes determinacions, el Pla no altera en res més aquestes tipologies de sòl. Així queda ben palès, de fet, en els objectius generals⁷⁰⁸ dels dos PDUSC, on només es fa referència a tres tipologies de sòl: el no urbanitzable, l'urbanitzable no delimitat sense pla parcial, i finalment, el sòl urbanitzable delimitat sense pla parcial.

El motiu sembla obvi: la requalificació o imposició de límits per al desenvolupament de sòl urbà o urbanitzable, delimitat o no, amb pla parcial aprovat podria donar lloc —complint els

⁷⁰⁸ En el primer s'afirma que l'objectiu general és “identificar els espais costaners que no han sofert un procés de transformació urbanística, classificats pel planejament vigent com a sòl urbanitzable no delimitat i sòl no urbanitzable, i preservar-los de la seva transformació i desenvolupament urbà”. El segon dels plans directores parla “d'identificar els espais costaners classificats pel planejament general vigent com a sòl urbanitzable delimitat, sense pla parcial aprovat definitivament, que per la seva posició territorial amb relació als objectius de protecció del litoral definits pel PDUSC-1 s'han de preservar de la seva transformació i desenvolupament urbà” com a objectiu general d'aquest desenvolupament.

requisits de la jurisprudència del TS— a responsabilitat patrimonial de les administracions implicades i, d'una manera especial, de la Generalitat de Catalunya com a impulsora dels PDUSC.

Així doncs, l'amenaça de la possible responsabilitat patrimonial ha operat com un límit clar per fer una política més ambiciosa respecte de la protecció del nostre litoral. La tramitació de la LC ara fa més de 24 anys ja va portar associat el debat sobre els límits de l'Administració en la regulació de la costa i les possibles indemnitzacions que aquella actuació podia comportar.⁷⁰⁹ En aquell cas, però, al legislador estatal no li va tremolar el pols a l'hora de definir el domini públic maritimoterrestre⁷¹⁰ i les seves servituds de protecció, cosa que va afectar milers de propietats privades que no van ser indemnitzades. En el cas que ens ocupa, aquesta possibilitat no era viable, ja que la configuració del domini públic i del seu règim de protecció continua sent estatal. Malgrat tot, però, per a la protecció real i efectiva del nostre litoral potser seria necessària una política que, tot i ser més costosa per les indemnitzacions que comportaria, no limités la seva actuació a unes poques tipologies de sòl, sinó al conjunt del territori.

En conclusió, doncs, l'intent del govern català de voler evitar possibles demandes per responsabilitat patrimonial derivades de les disposicions dels PDUSC ha fet que la mateixa institució de la responsabilitat patrimonial en matèria urbanística serveixi de límit a la política d'ordenació del litoral i, en concret, a les disposicions dels dos PDUSC.

S'ha de dir, però, que aquest límit autoimposat per la Generalitat no és exclusiu de la política d'ordenació i protecció del litoral a Catalunya, sinó que es va repetint de manera idèntica en tots els instruments d'ordenació del litoral —siguin urbanístics o d'ordenació territorial— que classifiquen sòl, amb l'objecte de protegir-lo del seu desenvolupament, en el conjunt del litoral de l'Estat espanyol. Així, per posar dos exemples, a les Illes Balears les disposicions

⁷⁰⁹ Sobre la qüestió indemnitzatòria al voltant de la LC es pot veure l'article d'EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA titulat "Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional. En particular, el caso de la Ley de costas", *Revista de Administración Pública*, núm. 141, setembre-desembre de 1996 (pàg. 131-154). Així mateix, al voltant d'aquesta problemàtica es poden veure les obres d'ISABEL MIRALLES GONZÁLEZ *Dominio público y propiedad privada en la nueva Ley de costas*, Civitas, Madrid, 1992; JOSÉ LUIS BLASCO DÍAZ, *Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral. La protección y ordenación de las costas*, Tirant lo Blanch, València, 1999, i JESÚS GONZÁLEZ SALINAS, *Régimen actual de la propiedad en las costas*, Civitas, Madrid, 2000.

⁷¹⁰ Sobre aquella definició es pot consultar l'article de JOSÉ LUIS MEILÁN GIL titulat "El dominio público natural y la legislación de costas", *Revista de Administración Pública*, núm. 139, gener-abril de 1996 (pàg. 7-47).

dels Plans d'ordenació de l'oferta turística —POOT—, que limiten el creixement en les zones turístiques, entre d'altres a les zones costaneres, només són vinculants per als sòls no urbanitzables, i als urbanitzables sense planejament derivat aprovat, mentre que per a la resta les disposicions només són orientatives. El mateix succeeix en el cas de Cantàbria, on el seu Pla d'ordenació del litoral (POL) exclou del seu àmbit d'aplicació el sòl urbà o l'urbanitzable amb planejament derivat aprovat definitivament.

Aquesta coincidència de plantejaments entre l'ordenació proposada pels PDUSC i el de molts dels instruments de protecció del litoral a la resta de l'Estat no és casualitat, sinó que obeeix al límit autoimposat per les diferents administracions de no entrar a desclassificar aquell sòl —urbà o urbanitzable amb planejament derivat aprovat— que podria ser objecte eventualment d'una petició de responsabilitat patrimonial en els termes que hem estudiat en aquest capítol.

8.11.3 L'adquisició de finques com a instrument per evitar la responsabilitat patrimonial en els instruments d'ordenació del litoral

Si partim de la premissa, tal com hem conclòs, que la responsabilitat patrimonial opera com a límit de les diferents administracions públiques per portar una política més agosarada i eficient en matèria d'ordenació del litoral, ¿quins instruments podríem utilitzar per protegir de manera efectiva algunes de les desenes d'hectàrees de sòl urbà o urbanitzable amb planejament derivat, clau per a la protecció del litoral, però que encara no s'han desenvolupat?

Per poder respondre aquesta pregunta, d'entrada s'ha de tenir present que, a diferència del moment en què es van tramitar i aprovar els PDUSC —i molts altres instruments d'ordenació del litoral d'altres comunitats autònomes—, el règim de valoracions del sòl s'ha modificat de manera substancial⁷¹¹ amb el nou TRLS del 2008 i el mercat immobiliari també ha tingut una correcció importantíssima respecte del valor dels solars. Potser en aquest nou context econòmic —i de racionalitat pel que fa a les valoracions— seria el moment de fer un nou salt

⁷¹¹ Sobre l'evolució històrica de les valoracions del sòl es pot veure a LLORENS FERRER, Marta, a “La evolución histórica de las valoraciones del suelo en el Derecho urbanístico español contemporáneo” en l'obra col·lectiva dirigida per TRAYTER JIMÉNEZ, Joan, titulada *La aplicación del sistema de valoraciones de la Ley de Suelo*, Atelier, Barcelona, 2011 (pàg. 163-222)

endavant pel que fa a la possibilitat de desclassificar —o com a mínim limitar de manera més important— bosses de sòl de la nostra costa que encara no s'han transformat.

Per fer-ho possible es requeriria, en qualsevol dels casos, un fons econòmic per pagar possibles indemnitzacions que es derivessin d'aquest procés o que directament poguessin servir per comprar o expropiar sectors de sòl urbà o urbanitzable no desenvolupats, dels quals, per la seva posició i proximitat a la costa, es considerés la conveniència d'evitar-ne el desenvolupament.

De fet, no es tracta d'una política nova, sinó d'una vella previsió inclosa a la mateixa disposició addicional tercera de la LC i que s'ha portat a terme els darrers anys:

“1. Se declaran de utilidad pública, a efectos de expropiación, los terrenos de propiedad particular a que se refiere la disposición transitoria segunda,⁷¹² así como los incluidos en la zona de servidumbre de protección que se estimen necesarios para la defensa y el uso del dominio público marítimo-terrestre.

2. El justiprecio de las expropiaciones que se realicen al amparo de lo previsto en el apartado anterior se determinará exclusivamente por aplicación de los criterios de valoración establecidos en la legislación urbanística.

3. La Administración del Estado tendrá derecho de tanteo y retracto en las transmisiones onerosas intervivos de los bienes mencionados en el apartado 1, a cuyo efecto deberá ser notificada por escrito. El derecho de tanteo podrá ejercerse en el plazo de tres meses y el de retracto en el de un año, ambos a contar desde la correspondiente notificación, que comprenderá las condiciones esenciales de la transmisión.”

Així, per exemple, el Programa d'adquisició de finques de la Direcció General de Costes del Ministeri de Medi Ambient⁷¹³ tenia justament l'objectiu de reforçar la protecció de la costa

⁷¹² “1. Los terrenos sobrantes y desafectados del dominio público marítimo, conforme a lo previsto en el artículo 5.2 de la Ley de Costas de 26 de abril de 1969, que no hayan sido enajenados o recuperados por sus antiguos propietarios a la entrada en vigor de la presente Ley, y los del patrimonio del Estado en que concurren las circunstancias previstas en el artículo 17 de la misma, serán afectados al dominio público marítimo-terrestre, de acuerdo con lo establecido en el citado artículo, una vez que se proceda a la actualización del deslinde, no pudiendo mientras tanto ser enajenados ni afectados a otras finalidades de uso o servicio público.

2. Los terrenos ganados o a ganar en propiedad al mar y los desecados en su ribera, en virtud de cláusula concesional establecida con anterioridad a la promulgación de esta Ley, serán mantenidos en tal situación jurídica, si bien sus playas y zona marítimo-terrestre continuarán siendo de dominio público en todo caso. Los terrenos ganados al mar y los desecados en su ribera sin título administrativo suficiente continuarán siendo de dominio público.

3. Los islotes de propiedad particular con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley conservarán esta condición, si bien sus playas y zona marítimo-terrestre seguirán siendo de dominio público en todo caso.”

⁷¹³ Les dades publicades del Programa de adquisició de finques, entre els anys 2005 a 2007, mostren una inversió de 9.171.264 euros, que va permetre adquirir per al domini públic marítimoterrestre 65.263.973 metres quadrats. Dades obtingudes a través del següent enllaç:

mitjançant la incorporació al domini públic maritimoterrestre de nous espais que no poguessin ser inclosos al mateix domini per la seva naturalesa.

A través del pressupost d'inversions del Ministeri, i en funció de les necessitats i de les oportunitats que s'identifiquen en cada moment, s'utilitzava el procediment previst en la disposició addicional tercera de la LC per reforçar els mecanismes de protecció de la costa sota la perspectiva de desplegar una gestió sostenible a llarg termini.

Aquesta política d'adquisició de sòl a la costa, com reconeixia ÁNGEL MUÑOZ CUBILLO⁷¹⁴ — subdirector general de Gestió Integrada del Domini Públic Maritimoterrestre—, es feia amb la col·laboració i el consens de l'Administració autonòmica i dels municipis involucrats, i sempre buscant el mutu acord amb els propietaris afectats, de manera que la posterior gestió dels espais la poguessin fer agents i actors locals, segons les determinacions urbanístiques i territorials que fossin establertes en cada cas per acord entre les administracions competents.

El Programa volia ajudar a completar les polítiques proteccionistes de la costa de les comunitats autònomes i dels municipis litorals, que, com afirmava ÁNGEL MUÑOZ, en molts casos tenien limitada la seva capacitat d'actuació per la consolidació o expectativa de drets urbanístics difícils de revertir de manera efectiva⁷¹⁵.

A Catalunya, tot i que menys ambicions i només per al sòl no urbanitzable costaner, el govern de la Generalitat també va crear un fons per a la gestió del sòl no urbanitzable costaner⁷¹⁶. Entre les actuacions que desenvolupava, també hi havia l'adquisició d'aquests espais.

<http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/25DDD6DD-266B-4689-81DC-837281AFCA6A/80327/CuadroProgramaAdquisici%C3%B3ndeFincas.pdf> (darrera consulta: 1 de març de 2011).

⁷¹⁴ MUÑOZ CUBILLO, Ángel, “Estrategias para la defensa del dominio público marítimo terrestre. Programa de adquisición de fincas”, *Ambienta*, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, núm. 67, Madrid, febrer de 2007. Es pot trobar el text en línia en l'enllaç següent: http://www.magrama.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_AM/AM_2007_63_41_45.pdf (darrera consulta: 28 de febrer de 2011).

⁷¹⁵ Com exemple més paradigmàtic del Programa hi figura la recuperació del Paratge de Tudela al municipi de Cadaqués, que ha guanyat recentment el premi de *l'American Society of Landscape Architects* (Associació Americana d'Arquitectes del Paisatge) com un dels millors projectes d'ordenació de paisatges del món.

⁷¹⁶ Aquest fons era una de les línies específiques del Fons per la protecció, gestió i ordenació del paisatge, sobre el mateix es pot veure l'article d'Isabella LONGO “Fons per la protecció, gestió i ordenació del paisatge” en

L'objectiu del fons català, centrat en el sòl no urbanitzable, era articular instruments per a la gestió d'un espai que es proposava mantenir lliure d'urbanització. Com afirmava el mateix ORIOL NEL·LO, en un context de regressió de les activitats agrícoles, resultava essencial establir mecanismes administratius i financers de gestió de nous espais protegits. Si no, es corria el risc que els espais objecte de protecció per part dels mateixos PDUSC poguessin veure's degradats des del punt de vista ambiental i paisatgístic en poc temps.

En aquest context, les mateixes bases tècniques i econòmiques per al desplegament del PDUSC estableixen la creació del fons esmentat, dotat econòmicament per la mateixa Generalitat i amb l'objectiu de facilitar als ajuntaments i entitats de custòdia del territori recursos econòmics en aquest camp.

El fons va ser creat per la Llei 8/2005, de 8 de juny, de protecció, gestió i ordenació del paisatge, i va ser desplegat i regulat en l'article 27 del Decret 343/2006.⁷¹⁷ Preveia, entre les seves línies específiques, "adquisicions destinades a incrementar el patrimoni públic de sòl sempre que formin part d'una actuació per a intervencions paisatgístiques en sòl no urbanitzable del sistema costaner".

Les inversions del fons tenien cofinançament dels ens locals als quals s'adjudicaven els recursos. En relació amb l'adquisició de finques, entre els anys 2004 i 2009, el fons va invertir 860.493 euros, la qual cosa va suposar un pressupost global per a l'adquisició de finques de 2.325.965 euros.⁷¹⁸

En l'actualitat, però, no es té coneixement de la continuïtat de cap dels dos programes —ni l'estatal ni el català—, i en l'actual context econòmic es fa difícil de preveure'n la reactivació.

l'obra dirigida per Oriol NEL·LO i titulada *La política del paisatge a Catalunya*, Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2010 (pàg.80-89).

⁷¹⁷ Decret 343/2006, de 19 de setembre, pel qual es desplega la Llei 8/2005, de 8 de juny, de protecció, gestió i ordenació del paisatge i es regulen els estudis i informes d'impacte i integració paisatgística.

⁷¹⁸ Les dades s'han obtingut de l'article de RIERA, Pilar, i LONGO, Isabella, "Los planes de protección del litoral de Cataluña. Cinco años después", dins FARINÓS DASÍ, Joaquín (coord.), *La gestión integrada de zonas costeras. ¿Algo más que una ordenación del litoral revisada?*, Universitat de València, València, 2011 (pàg. 241-268.)

CAPÍTOL IV.

CAP A UN MODEL DE GESTIÓ INTEGRADA EN L'ORDENACIÓ DEL LITORAL CATALÀ

1. LA GESTIÓ INTEGRADA DEL LITORAL CATALÀ EN EL CONTEXT EUROPEU

Com s'ha estudiat en les pàgines anteriors, l'ordenació del litoral català fins avui dia s'ha articulada de manera molt segmentada a partir d'una distribució competencial complexa —on concorren les competències de diverses administracions—, emparada també en diversos títols competencials que van des del medi ambient fins a l'urbanisme, passant per l'ordenació del litoral i la mateixa titularitat del domini públic maritimoterrestre.

Fruit d'aquest mapa competencial, els instruments d'ordenació —com els PDUSC o els altres plans d'ordenació del litoral autonòmics— han regulat la franja litoral excloent-ne el domini públic maritimoterrestre,⁷¹⁹ pel fet que aquesta és una competència tradicionalment en mans del legislador estatal —tal com s'ha analitzat en el primer capítol.

Aquesta concepció del litoral, segmentat en funció d'un mapa competencial complex, contradiu l'esperit i el text de la Recomanació 2002/413/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 30 de maig de 2002, sobre l'aplicació de la gestió integrada de les zones costaneres a Europa,⁷²⁰ que promou justament l'adopció d'un planejament estratègic basat en la gestió integrada amb el suport i la participació de totes les instàncies administratives competents a escala estatal, regional i local. També contradiu el Protocol relatiu a la gestió integrada de les zones costaneres al Mediterrani⁷²¹ fet el 2008 en el marc del Conveni per a la protecció del medi marí i de la regió costanera del Mediterrani, adoptat a Barcelona el 1976 i modificat el 1995.⁷²²

En aquest context, el nou Estatut català, aprovat l'any 2006, amplia l'àmbit competencial de la Generalitat de Catalunya en aquest camp i preveu —tal com s'ha explicat en el primer

⁷¹⁹ L'espai “comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos o, cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial”.

⁷²⁰ Publicada al *Diari Oficial de les Comunitats Europees* número L 148, de 6 de juny de 2002. Correcció d'errors al *Diari Oficial de les Comunitats Europees* número L 176, de 5 de juliol de 2002.

⁷²¹ El Protocol es va fer a Madrid el 21 de gener de 2008 i, un cop ratificat, es va publicar al BOE de 23 de març de 2011.

⁷²² Va ser ratificat per Espanya el 17 de febrer de 1999 i va entrar en vigor el 9 de juliol de 2004.

capítol— que la Generalitat tingui competències exclusives en la regulació de plans de platges o gestió dels títols d’ocupació i ús del domini públic, entre d’altres.

Després de més de trenta anys d’autogovern, i un cop aprovats els PDUSC, crec que és el moment d’elaborar una política d’ordenació del litoral que vagi un pas més enllà i, assumint les noves competències exclusives en aquesta matèria, articuli una autèntica estratègia d’ordenació del conjunt del litoral que, respectant el marc competencial, encaixi en els objectius de la directiva europea esmentada i del Protocol relatiu a la gestió integrada de les zones costaneres al Mediterrani.

A l’hora d’abordar aquest estudi analitzaré —ni que sigui de manera breu— el contingut de les normes internacionals, així com les experiències prèvies d’implantació d’aquesta gestió integrada al nostre país, per abordar posteriorment com s’estan desplegant les competències efectivament transferides i com es podria articular una llei futura d’ordenació del litoral que englobés totes les polítiques que afecten aquest espai.

1.1 La gestió integrada a Europa i el Mediterrani

1.1.1 La gestió integrada de les zones costaneres a Europa i la Recomanació 2002/413/CE

La preocupació per la protecció del litoral europeu⁷²³ es remunta als anys setanta⁷²⁴, quan es van començar a fer evidents les pressions i els riscos a què estava sotmès un espai tan sensible, que d’altra banda genera bona part de la riquesa del continent.

En aquest context es va aprovar la primera Recomanació 29/1973 del Consell d’Europa sobre la protecció de les zones costaneres, que el 1981 va servir de base per a l’aprovació de la Carta europea del litoral. Aquesta darrera, promoguda per regions perifèriques de la

⁷²³ Sobre l’evolució de les zones costeres a Europa al llarg de les darreres dècades, i la necessitat de definir una estratègia de gestió integral, es pot consultar el treball de l’AGÈNCIA EUROPEA DE MEDI AMBIENT, *Evolución de las zonas costeras en Europa*, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid, 2008; així com el document elaborat per la DIRECCIÓ GENERAL DE MEDI AMBIENT DE LA COMISSIÓ EUROPEA, i titulat *La Unión Europea apuesta por las zonas costeras*, Direcció General de Medi Ambient de la Comissió Europea, Bèlgica, 2001.

⁷²⁴ Com posa de manifest SANZ LARRUGA, Francisco Javier, a “La protección ambiental del litoral espanyol. Hacia una gestión sostenible e integrada de las zonas costeras”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 4, A Coruña, 2000 (pàg. 459-486).

Comunitat Econòmica Europea (CEE), va marcar, com defensa JAVIER SANZ LARRUGA,⁷²⁵ un important punt de partida en un llarg procés de gestió i desenvolupament de l'estratègia europea de gestió del seu litoral. La Carta tenia com a objectiu promoure el desenvolupament regional, assegurant al mateix temps la protecció de la costa. En definitiva, pretenia garantir un desenvolupament sostenible del litoral, incorporant la necessitat de tenir un enfocament global i integrat del problema, que permetés coordinar les accions estatals, regionals i locals d'una mateixa política europea.

Ara bé, com reconeix LORENZO PÉREZ CONEJO,⁷²⁶ la complexitat dels problemes de la costa i el fet que el concepte de gestió integrada fos tan innovador van comportar que l'aplicació de la carta no fos tan eficaç ni tan ràpida com pretenien els seus promotors. De fet, sobre el paper aquesta política europea i els principis que s'hi definien quedaran recollits al text de l'actual LC —tal com queda reflectit en el seu propi preàmbul—. ⁷²⁷ Ara bé, a la pràctica és prou sabut que la gestió del litoral a l'Estat espanyol no es va caracteritzar precisament per la seva gestió integrada, sinó més aviat tot al contrari. No hi va ajudar, segurament, el fet que fos l'Estat —sense competències en ordenació del territori i el litoral— el que assumís el paper central en l'ordenació de la costa, però en qualsevol dels casos l'exemple demostra que la posada en pràctica d'aquesta política no va ser reeixida.

El 2002, pràcticament trenta anys després dels primers passos de la política europea de protecció del litoral⁷²⁸, es va aprovar la Recomanació 2002/413/CE del Parlament Europeu i

⁷²⁵ SANZ LARRUGA, Francisco Javier, “La Unión Europea y la estrategia comunitaria sobre gestión integrada de las zonas costeras”, dins SANZ LARRUGA, Francisco Javier (dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 2009 (pàg. 29-54).

⁷²⁶ PÉREZ CONEJO, Lorenzo, *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*, op. cit. (pàg. 50-59).

⁷²⁷ “En esta Ley, referida básicamente a la gestión y conservación de este patrimonio natural, se desarrollan asimismo los principios establecidos en el artículo 45 del texto constitucional y se recogen los criterios contenidos en la Recomendación 29/1973 del Consejo de Europa, sobre protección de zonas costeras, en la Carta del litoral de 1981 de la Comunidad Económica Europea y en otros planes y programas de la misma [...]”

⁷²⁸ Al llarg d'aquests 30 anys altres experiències d'organitzacions internacionals han apuntat cap a la necessitat d'una gestió integral del litoral. En aquest sentit s'encaminava la Recomanació del Consell de l'Organització de cooperació i de desenvolupament econòmic (OCDE), de 23 de juliol de 1992, sobre la gestió integrada de zones costaneres, analitzada en l'obra *Gestión de zonas costeras. Políticas integradas*, editada per l'Organització de cooperació i de desenvolupament econòmic i Mundi-Prensa Libros, Madrid, 1994.

del Consell, de 30 de maig de 2002, sobre l'aplicació de la gestió integrada⁷²⁹ de les zones costaneres a Europa. La disposició, que no té caràcter vinculant, volia esdevenir un marc de referència per articular una estratègia comuna en l'ordenació d'aquest espai des de la necessitat de buscar-ne una gestió integrada, tal com defensaven les polítiques europees des dels anys setanta.

Com afirma SANZ LARRUGA, la Recomanació 2002/413/CE és en realitat l'única plasmació jurídica a Europa de les polítiques de gestió integrades desenvolupades durant tres dècades. Dos elements ajuden a entendre el perquè d'aquest escàs desplegament normatiu —amb nuls efectes vinculants—. El primer no és cap altre que la manca de competències de les institucions europees en la gestió de l'espai litoral; el segon, com apunta el mateix SANZ LARRUGA, és el fet que els estats —que han vist reduït progressivament el seu àmbit competencial— volen mantenir la sobirania en l'ordenació del territori.

Sigui com sigui, la Recomanació 2002/413/CE estableix primer la necessitat que els estats creïn un inventari global per determinar els principals agents, les normes i les institucions que influeixen en la gestió de les seves zones costaneres. En segon lloc, els estats, en cooperació amb les autoritats regionals i les organitzacions interregionals, si s'escau, haurien de desenvolupar una estratègia nacional o, en tot cas, diverses estratègies nacionals per aplicar els principis per a la gestió integrada de les zones costaneres.

Sobre aquestes estratègies és important tenir en compte que la Recomanació determina, en l'article 3 del capítol IV, que els estats haurien de:

- a) Definir les funcions respectives dels diferents responsables administratius del país o regió les competències dels quals incloguin activitats o recursos relacionats amb les zones costaneres i determinar els mecanismes per a la seva

⁷²⁹ Sobre gestió integrada, es poden consultar diferents treballs del professor Juan M. BARRAGÁN MUÑOZ entre els quals hi figuren *Medio Ambiente y desarrollo en áreas litorales. Introducción a la Planificación y Gestión Integradas*, Universidad de Cádiz, Cádiz, 2003; *Las áreas litorales de España. Del análisis geográfico a la gestión integrada*, Ariel, Barcelona, 2004; *La gestión de áreas litorales en España y Latinoamérica*, Universidad de Cádiz, 2005; i més recentment el treball conjunt coordinat per BARRAGÁN MUÑOZ amb Javier GARCÍA SANABRI i Javier GARCÍA ONETTI, dins BARRAGÁN MUÑOZ, Juan M. (dir.), *Las Comunidades Autónomas y la Gestión Integrada de las Áreas Litorales de España* coordinada per, Universidad de Cádiz, Cádiz, 2011. Així com la *Guía para la implementación de un sistema de gestión integrada de zonas costeras* coordinada per Juan Luís DOMÉNECH QUESADA, Francisco Javier SANZ LARRUGA, Netbiblo, A Coruña, 2010.

coordinació. Aquesta definició de funcions hauria de garantir una estratègia i un control adequats i una coherència de les actuacions.

- b) Definir la combinació adequada d'instruments per a l'aplicació dels principis previstos en el capítol II,⁷³⁰ en el context jurídic i administratiu nacional, regional o local. Per aplicar les estratègies, els estats membres haurien de decidir si convé:
- i. Elaborar plans estratègics nacionals per a la costa per fomentar la gestió integrada, garantint, entre altres coses, que es controli la urbanització addicional i l'explotació de zones no urbanes i que alhora es respectin les característiques naturals de l'entorn costaner.
 - ii. Establir mecanismes de compra de terrenys i de declaració de domini públic per garantir l'accés públic per a fins d'esbarjo, sense que això afecti la protecció de les zones sensibles.
 - iii. Elaborar acords voluntaris o contractuals amb els usuaris de les zones costaneres, incloent-hi els acords ambientals amb el sector industrial.
 - iv. Recórrer a incentius econòmics i fiscals.

⁷³⁰ En formular les estratègies nacionals i les mesures basades en aquestes estratègies, els estats membres haurien de seguir els principis d'una gestió integrada de les zones costaneres per garantir una correcta gestió d'aquestes zones que tingui en compte les bones pràctiques definides, entre altres, en el programa de demostració de la Comissió sobre l'ordenació integrada de les zones costaneres. En concret, la gestió de les zones costaneres s'hauria de dur a terme sobre la base de:

- a) Una perspectiva àmplia i global (temàtica i geogràfica) que tingui en compte la interdependència i disparitat dels sistemes naturals i les activitats humanes que tinguin incidències a les zones costaneres.
- b) Una perspectiva a llarg termini que tingui en compte el principi de cautela i les necessitats de les generacions actuals i futures.
- c) Una gestió modulada en un procés gradual que faciliti les adaptacions segons que sorgeixin problemes i evolucionin els coneixements. Això exigeix una sòlida base científica relativa a l'evolució de les zones costaneres.
- d) Les característiques locals i la gran diversitat de les zones costaneres d'Europa, de manera que pugui respondre a les seves necessitats pràctiques amb solucions específiques i mesures flexibles.
- e) Un treball en sintonia amb els processos naturals i que respecti la capacitat de càrrega dels ecosistemes, de manera que les activitats humanes seran més respectuoses amb el medi ambient, més responsables socialment i racionals, des del punt de vista econòmic, a llarg termini.
- f) La participació de totes les parts interessades (interlocutors econòmics i socials, organitzacions representatives dels residents de les zones costaneres, les organitzacions no governamentals i el sector empresarial) en el procés de gestió, per exemple mitjançant acords i segons el principi de la responsabilitat compartida.
- g) El suport i la participació de totes les instàncies administratives competents a escala nacional, regional i local, entre les quals convindrà establir o mantenir els vincles adequats per millorar la coordinació de les diferents polítiques existents. Segons que correspongui, s'haurien d'establir associacions amb les autoritats regionals i locals o entre elles.
- h) El recurs a una combinació d'instruments destinats a facilitar la coherència entre els objectius de la política sectorial i entre l'ordenació i la gestió.

- v. Actuar aplicant els mecanismes de desenvolupament regional.
- c) Desenvolupar o mantenir les normes o les polítiques i programes nacionals i, si s'escau, regionals o locals, aplicables tant a les zones marines com a les zones terrestres de les costes.
- d) D'una manera particular, determinar mesures per fomentar iniciatives ascendents i la participació pública en matèria de gestió integrada de les zones costaneres i dels seus recursos.
- e) Determinar fonts de finançament duradores per a les iniciatives en matèria de gestió integrada de les zones costaneres quan sigui necessari, i estudiar com es poden aprofitar de la millor manera possible els mecanismes financers existents tant en l'àmbit comunitari com nacional.
- f) Definir mecanismes per garantir una aplicació íntegra i coordinada de la legislació i les polítiques de la Comunitat que tinguin incidència en les zones costaneres, fins i tot a l'hora de revisar les polítiques comunitàries existents.
- g) Incloure sistemes adequats de control i de difusió de la informació al públic sobre les seves zones costaneres. Aquests sistemes haurien de recollir i subministrar informació en formats adequats i compatibles per als responsables locals, regionals i nacionals, per facilitar la gestió integrada de les zones costaneres. Entre altres, es poden utilitzar com a base a aquest efecte els treballs de l'Agència Europea del Medi Ambient. Aquestes dades han de ser accessibles al públic d'acord amb la legislació comunitària aplicable, en particular la Directiva del Parlament Europeu i del Consell relativa a l'accés del públic a la informació mediambiental i per la qual es deroga la Directiva 90/313/CEE del Consell.
- h) Determinar com uns programes nacionals d'educació i formació adequats poden contribuir a l'aplicació dels principis de la gestió integrada de les zones costaneres.

De la lectura dels continguts d'aquestes estratègies es pot observar que el seu nivell d'ambició, en l'articulació coordinada de les diferents administracions amb competències sobre el litoral, xoca amb l'actual marc jurídic de l'Estat, molt més compartimentat, la qual cosa en dificulta enormement la posada en marxa.

De fet, la pràctica ha demostrat la dificultat de portar a terme l'estratègia en l'àmbit europeu. L'informe que la Comissió va presentar al Parlament Europeu d'avaluació de l'aplicació de la Recomanació 2002/413/CE de l'any 2007⁷³¹ ja posava de manifest que l'aplicació de l'estratègia era un procés lent i a llarg termini en la majoria dels estats, on preval l'enfocament sectorial i no s'hi observen mecanismes efectius d'aplicació.

Un exemple més proper és el de l'Estat espanyol, on, seguint allò que estableix la Recomanació, es va elaborar un informe⁷³² en el qual es feia l'inventari dels principals agents, les normes i les institucions que influeixen en la gestió de les zones costaneres i es definia l'estratègia espanyola de gestió integrada. Aquesta estratègia, que s'havia de desplegar entre el període 2002-2010, es configurava al voltant de quatre línies de treball,⁷³³ que havien de permetre millorar els nivells de sostenibilitat i adaptar les estructures organitzatives. Deu anys després de l'entrada en vigor de la Recomanació, no només no es té coneixement que s'hagi portat a terme cap de les accions previstes, sinó que a partir de l'any 2008⁷³⁴ no es té coneixement que els treballs iniciats pel Ministeri de Medi Ambient hagin tingut continuïtat.⁷³⁵

⁷³¹ COMISSIÓ DE LES COMUNITATS EUROPEES, *Informe al Parlamento Europeo y al Consejo: evaluación de la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC) en Europa*, COM(2007) 308 final, Brussel·les, 2007.

⁷³² MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, *Gestión integrada de las zonas costeras en España. Informe de España en cumplimiento de los requerimientos del capítulo VI de la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002 sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa*, Madrid, 2005.

⁷³³ Elaboració del Pla director per a la sostenibilitat de la costa; firma dels convenis de col·laboració amb les comunitats autònomes; creació del Consell Nacional de la Costa, i configuració de l'Observatori de Sostenibilitat del Litoral Espanyol.

⁷³⁴ Coincidint amb el final de la legislatura i el canvi de titular al capdavant del Ministeri de Medi Ambient, encapçalat fins llavors per CRISTINA NARBONA, que havia donat un fort impuls a totes les polítiques de protecció de la costa.

⁷³⁵ En aquest sentit, com afirma Joan ROMERO GONZÁLEZ, a l'Estat espanyol no es pot parlar de l'existència d'una Estratègia estatal per una gestió integrada del litoral —*Geopolítica y Gobierno del territorio en España*, op. cit. (pàg. 127-141). Al web de l'Observatori del Litoral, de la Universitat d'A Coruña, es poden veure tots els documents que al llarg del període 2002-2008 va anar produint el Ministeri de Medi Ambient en relació amb la Recomanació sobre l'aplicació de la gestió integrada de les zones costaneres a Europa: <http://www.observatoriodelitoral.es/contenido.php?idpag=80231&idcon=pag20080625100002> (darrera visualització: 26 de juny de 2012).

Tot i aquests resultats decebedors, FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA⁷³⁶ defensa que no s'ha perdut el temps i que la gestió integrada de les zones costaneres és necessària i, per tant, acabarà caient pel seu propi pes. En aquest sentit, l'autor defensa que, tot i que es tardi molt de temps a implementar-se, el nou ordenament que sorgeixi tindrà el valor de ser fruit d'una nova cultura participativa i de cooperació entre els diferents actors públics i privats implicats.

Malauradament, però, de moment l'experiència més recent demostra que la lògica de la distribució competencial —i els nous valors sorgits de la crisi, pels quals el medi ambient passa a un segon terme— han convertit la Recomanació 2002/413/CE en simple lletra morta al nostre Estat. Tot i això, l'aprovació de la Directiva 2008/56/CE del Parlament Europeu i del Consell per la qual s'estableix un marc comunitari per a la política del medi marí, transposada a l'ordenament espanyol per la Llei 41/2010,⁷³⁷ de 29 de desembre, de protecció del medi marí, obre noves vies en el procés de gestió integrada de les zones costaneres a Europa, que, tot i que no tinguin traducció en l'àmbit terrestre de la costa, poden significar un nou pas en aquest llarg camí de la gestió integrada.

1.1.2 El Protocol relatiu a la gestió integrada de les zones costaneres al Mediterrani

El 1975 va néixer, en el si del Programa de Nacions Unides per al Medi Ambient (PNUMA), el Pla d'acció per a la protecció i el desenvolupament de la conca de la Mediterrània (PAM), signat per països mediterranis i la CEE. Un any després, el 1976, es va adoptar el Conveni per a la protecció del mar Mediterrani contra la contaminació (Conveni de Barcelona), que inicialment es va orientar a la lluita contra la contaminació marítima, però s'ha anat ampliant cap a la protecció del medi ambient marí.

De llavors ençà s'han aprovat diversos protocols⁷³⁸ per donar compliment al PAM. De tots aquests convenis, pel que fa a l'objecte d'aquest estudi, em centraré en el darrer, relatiu a la

⁷³⁶ SANZ LARRUGA, Francisco Javier, “La Unión Europea y la estrategia comunitaria sobre gestión integrada de las zonas costeras”, op. cit. (pàg. 29-54).

⁷³⁷ Publicada al BOE núm. 317, 30 de desembre de 2010.

⁷³⁸ Protocols aprovats en el marc del Pla d'acció per a la protecció i el desenvolupament de la conca de la Mediterrània (PAM):

- Protocol sobre la prevenció de la contaminació causada per abocaments des de vaixells i aeronaus (“Protocol d'immersió o dúmping”). Esmenat el 1995, no ha entrat en vigor. Ratificat per Espanya el 1999.

gestió integrada de les zones costaneres del Mediterrani, ratificat per l'Estat espanyol el 2010 i publicat al BOE el 2011.⁷³⁹

Aquest protocol té com a objectiu, en termes anàlegs a la Recomanació 2002/413/CE, establir un marc comú per a la gestió integrada de les zones costaneres, però en aquest cas del mar Mediterrani. Es tracta del primer instrument jurídic internacional vinculant que s'aprova sobre la gestió integrada de les zones costaneres —cosa que té molt de mèrit si es té en compte la diversitat dels països que l'han adoptat.⁷⁴⁰

El protocol estableix que, d'acord amb els seus principis⁷⁴¹ i objectius,⁷⁴² les parts signatàries s'han d'esforçar a garantir una utilització i gestió sostenibles de les zones costaneres per

-
- Protocol sobre cooperació per combatre la contaminació en situacions d'emergència causades per hidrocarburs i altres substàncies perjudicials ("Protocol d'emergència"). Substituint el 2002, en vigor des del 2004. Ratificat per Espanya el 2007.
 - Protocol sobre la protecció del Mediterrani contra la contaminació d'origen terrestre ("Protocol COT"). Aprovat el 1996, en vigor des del 2008. Ratificat per Espanya el 1999.
 - Protocol sobre àrees protegides (Ginebra, 1982), que el 1995 es converteix en el Protocol sobre zones especialment protegides i diversitat biològica a la Mediterrània ("Protocol ZEPIM"). Aprovat el 1995, en vigor des del 1999. Ratificat per Espanya el 1998.
 - Protocol per a la protecció de la Mediterrània contra la contaminació resultant de l'exploració i l'explotació de la plataforma continental i del fons del mar i el seu subsòl (Madrid, 1994) ("Protocol Offshore"). Aprovat el 1994, no ha entrat en vigor. No ha estat ratificat per Espanya.
 - Protocol sobre la prevenció de la contaminació del mar Mediterrani per moviments transfronterers de residus perillosos i la seva eliminació. Aprovat el 1996, en vigor des del 2008. No ha estat ratificat per Espanya.
 - Protocol relatiu a la gestió integrada de les zones costaneres del Mediterrani (Almeria, 2008) (Protocol GIZC). Aprovat el 2008, en vigor des del 2011. Ratificat per Espanya el 2010.

⁷³⁹ BOE, núm. 70, de 23 de març de 2011.

⁷⁴⁰ Albània, Algèria, Bòsnia-Hercegovina, Croàcia, Xipre, Egipte, la Unió Europea, França, Grècia, Israel, Itàlia, Líban, Malta, Mònaco, Marroc, Sèrbia i Montenegro, Eslovènia, Espanya, Síria, Tunísia i Turquia.

⁷⁴¹ En aplicació de les disposicions d'aquest protocol, les parts s'han de guiar pels principis següents de gestió integrada de les zones costaneres:

- a) Tenir especialment en compte la riquesa biològica, la dinàmica i el funcionament naturals de la zona intermareal, així com la complementaritat i la interdependència entre la part marina i la part terrestre, que constitueixen una entitat única.
- b) Prendre en consideració de manera integrada el conjunt dels elements relatius als sistemes hidrològics, geomorfològics, climàtics, ecològics, socioeconòmics i culturals per no superar la capacitat de càrrega de la zona costanera i per prevenir els efectes negatius de les catàstrofes naturals i del desenvolupament.
- c) Aplicar un enfocament ecosistèmic en la planificació i la gestió de les zones costaneres per garantir-ne el desenvolupament sostenible.
- d) Garantir una governança adequada que permeti una participació suficient, de manera adequada i oportuna, en un procés de decisió transparent de les poblacions locals i els sectors de la societat civil interessats en les zones costaneres.
- e) Garantir una coordinació institucional intersectorial organitzada dels diversos serveis administratius i autoritats regionals i locals competents en les zones costaneres.

preservar els hàbitats naturals, els paisatges, els recursos naturals i els ecosistemes costaners, de conformitat amb les disposicions dels instruments jurídics regionals i internacionals. A aquest efecte, el text disposa, en l'article 8, que per portar a terme aquesta gestió sostenible els Estats:

- Han d'establir en les zones costaneres, a partir del nivell més alt del mar assolit a l'hivern, una zona on no es permetin les construccions. Tenint en compte, entre altres coses, els espais directament i negativament afectats pel canvi climàtic i els riscos naturals, aquesta zona no podrà tenir una amplada inferior a 100 metres —amb algunes excepcions—. ⁷⁴³ Les mesures nacionals més estrictes per determinar aquesta dimensió s'han de seguir aplicant.

-
- f) Formular estratègies, plans i programes d'ús del sòl que comprenguin l'urbanisme i les activitats socioeconòmiques, així com altres polítiques sectorials pertinents.
 - g) Tenir en compte la multiplicitat i la diversitat d'activitats a les zones costaneres i donar prioritat, quan sigui necessari, als serveis públics i a les activitats que requereixin, als efectes d'utilització i emplaçament, la proximitat immediata del mar.
 - h) Garantir una ordenació equilibrada del territori en tota la zona costanera i evitar una concentració i una expansió urbanes innecessàries.
 - i) Fer avaluacions preliminars dels riscos relacionats amb les diverses activitats humanes i infraestructures per evitar-ne i reduir-ne els impactes negatius a les zones costaneres.
 - j) Evitar que es produeixin danys en el medi ambient costaner i, si es produeixen, fer-ne una restauració adequada.

⁷⁴² La gestió integrada de les zones costaneres té com a finalitat:

- a) Facilitar, per mitjà d'una planificació racional de les activitats, el desenvolupament sostenible de les zones costaneres, garantint que es tinguin en compte el medi ambient i els paisatges de manera conciliada amb el desenvolupament econòmic, social i cultural.
- b) Preservar les zones costaneres en benefici de les generacions presents i futures.
- c) Garantir la utilització sostenible dels recursos naturals, en particular pel que fa a l'ús de l'aigua.
- d) Garantir la preservació de la integritat dels ecosistemes costaners, així com dels paisatges costaners i de la geomorfologia costanera.
- e) Prevenir i reduir els efectes dels riscos naturals, i d'una manera particular del canvi climàtic, que puguin ser degudes a activitats naturals o humanes.
- f) Garantir la coherència entre les iniciatives públiques i privades i entre totes les decisions de les autoritats públiques, a escala nacional, regional i local, que afecten la utilització de la zona costanera.

⁷⁴³ Podran adaptar, de manera compatible amb els objectius i principis d'aquest protocol, les disposicions que s'han indicat a dalt, en els casos següents:

- 1) Projectes d'interès públic.
- 2) Zones en què hi hagi obstacles particulars d'índole geogràfica o d'un altre tipus, d'una manera especial els relacionats amb la densitat demogràfica o les necessitats socials, en les quals l'habitatge individual, la urbanització o el desenvolupament es regeixen per instruments jurídics nacionals.

- Han de fer tot el possible per garantir que en els seus instruments jurídics nacionals s'incloguin criteris per a l'ús sostenible de la zona costanera.⁷⁴⁴

Més enllà d'aquests dos elements, el Protocol també regula, com a components de la gestió integrada: les activitats econòmiques, els ecosistemes costaners particulars —com aiguamolls, hàbitats marins, boscos o dunes—, els paisatges costaners —dels quals s'ha de garantir la protecció—, les illes, el patrimoni cultural, la participació i la sensibilització, la formació, l'educació i la investigació.

A l'hora portar a terme aquesta gestió integrada, cada estat ha d'elaborar una estratègia pròpia de gestió integrada de les zones costaneres que, basada en l'anàlisi de la situació existent, fixi objectius i determini prioritats, que haurà de desenvolupar a través de plans i programes a un nivell territorial adequat.

Així mateix es disposa, en l'article 20, que per promoure la gestió integrada de les zones costaneres, reduir les pressions econòmiques, conservar espais lliures i permetre l'accés públic al mar i al llarg de la seva riba, els estats han d'adoptar instruments i mesures adequats de política territorial, incloent-hi el procés de planificació. A aquests efectes, i a fi de garantir la gestió sostenible dels béns públics i privats de les zones costaneres, els estats, entre altres coses, poden adoptar mecanismes d'adquisició, cessió, donació o transferència de terres al domini públic i instituir servitud sobre les propietats.

Finalment, l'article 21 també preveu que, per aplicar les estratègies costaneres nacionals i els plans i programes costaners, les parts poden adoptar les mesures adequades per aprovar els instruments econòmics, financers i/o fiscals pertinents destinats a donar suport a les iniciatives locals, regionals i nacionals per a la gestió integrada de les zones costaneres.

⁷⁴⁴ Aquests criteris, tenint en compte les condicions locals específiques, han d'incloure, entre altres coses, el següent:

- a) Identificació i delimitació, fora de les zones protegides, de zones obertes, on quedarà restringit o, en cas necessari, prohibit el desenvolupament urbanístic i altres activitats.
- b) Limitació de l'extensió lineal del desenvolupament urbanístic i de la creació de noves infraestructures de transport al llarg de la costa.
- c) Garantia que les consideracions ambientals s'integrin en les normes de gestió i ús del domini marítim públic.
- d) Establiment de la llibertat d'accés públic al mar i al llarg del litoral.
- e) Restricció o, en cas necessari, prohibició de la circulació i l'estacionament de vehicles terrestres, així com de la circulació i l'ancoratge d'embarcacions en zones naturals fràgils, terrestres o marines, incloent-hi les platges i dunes.

Com s'aprecia de la lectura de les seves disposicions, el Protocol, lluny de ser una mera declaració d'intencions, preveu mesures efectives de protecció de la costa —com la prohibició d'edificar en els primers 100 metres o la garantia d'accés públic al mar—, que, tot i que fossin presents a la nostra legislació de costes, suposen un pas molt important per protegir el conjunt del litoral mediterrani —molt amenaçat per la pressió urbanística.

Ens trobem davant d'una “verdadera revolución cultural, administrativa e institucional”, per usar els termes amb què MICHEL PRIEUR i FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA⁷⁴⁵ defineixen el Protocol, del qual destaquen el nou estil de gestió pública i privada, que exigeix una participació dels actors socials en el procés d'ordenació, planificació i gestió de les zones costaneres.

A diferència, doncs, de la Recomanació 413/2002/CE, el caràcter no vinculant de la qual sembla haver-la condemnat a la no aplicació, aquest protocol esdevé una obligació dels estats que l'han ratificat i, per tant, la seva evolució i aplicació real s'hauran de seguir de prop.

1.2 L'experiència catalana en gestió integrada del litoral: el Pla estratègic de gestió integrada de les zones costaneres de Catalunya

En els darrers anys Catalunya també ha desenvolupat estratègies de gestió integrada del seu litoral⁷⁴⁶ en el marc de la Recomanació 413/2002/CE. En aquest sentit, el març del 2003⁷⁴⁷ la Generalitat de Catalunya va iniciar el procés de tramitació del Pla estratègic de gestió integrada de les zones costaneres de Catalunya (PEGIZC), en el marc del Projecte europeu

⁷⁴⁵ PRIEUR, Michel; SANZ LARRUGA, Francisco Javier, “El protocolo sobre gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo”, dins SANZ, Javier (DIR.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, 2009 (pàg. 15-28).

⁷⁴⁶ Sobre aquestes es pot llegir l'article de Josep M. AGUIRRE I FONT titulat “La ordenación, planificación y gestión del litoral en Catalunya: el Plan Estratégico para la Gestión Integrada de las Zonas Costeras en Catalunya” dins de l'obra col·lectiva dirigida por Francisco Javier SANZ LARRUGA titulada *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 2009 (pàg. 273- 286).

⁷⁴⁷ Amb anterioritat al 2003 JORDI ROMEVA ja havia plantejat la necessitat de gestionar el litoral català de manera integrada en el document «La gestió integrada del litoral català», *Congrés Català de Gestió Pública*, grup de treball I. Barcelona, 26 i 27 de setembre de 2002, Departament de Medi Ambient, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2002.

ENPLAN⁷⁴⁸ —d'avaluació ambiental de plans i programes—, que té com a objectiu facilitar la integració dels criteris ambientals en la planificació d'aquest territori tan sensible.

L'experimentació es va iniciar⁷⁴⁹ amb la voluntat d'afrontar alhora la necessitat de posar ordre i d'organitzar el 7 % del territori de Catalunya que acull durant tot l'any més del 45 % de la seva població —a més del 95 % dels visitants externs en el període estival— i la necessitat de desenvolupar una estratègia per a la GIZC, d'acord amb el que disposa l'esmentada Recomanació 2002/413/CE.

El primer pas en la configuració del PEGIZC va ser discutir àmpliament quins són els reptes, els conflictes i els aspectes més importants que cal afrontar. Fruit del debat amb experts i agents, es van determinar set qüestions clau sobre les quals calia treballar més intensament:

- Assolir un bon estat de les masses d'aigua litorals.
- Consolidar com a tal el sòl no urbanitzat d'interès.
- Millorar la sostenibilitat dels sistemes urbans litorals.
- Minimitzar el risc de contaminació o de les aigües marines.
- Minimitzar els riscos i costos ambientals, socials i econòmics de l'erosió del litoral.
- Preservar i recuperar la biodiversitat terrestre i marina.
- Augmentar i consolidar el grau de coordinació i la responsabilitat compartida dels agents i experts.

Partint d'aquests reptes o objectius, el PEGIZC va ser concebut com un mecanisme per al canvi i la transformació d'una realitat que, com s'ha afirmat, és complexa i poc predisposada a noves formes d'actuar. Per portar a bon port aquest canvi, el PEGIZC va configurar un conjunt de cinc instruments de canvi —que el Pla bateja simbòlicament com a *motors*—, que

⁷⁴⁸ El projecte ENPLAN va ser desenvolupat per sis regions italianes i quatre d'espanyoles. Cadascuna havia seleccionat un pla per experimentar la manera i el mètode més eficaços per aconseguir que els seus projectes siguin realment preventius i compleixin la condició de no empitjorar els actius ambientals existents. De totes les regions, Catalunya va ser l'única que va escollir com a pla d'experimentació un PEGIZC. El web del projecte és <http://www.interreg-enplan.org/> (darrera consulta: 26 de juny de 2012).

⁷⁴⁹ L'àmbit escollit, la línia de costa catalana, de 826,5 km, és un multiàmbit compost per àmbits diferenciats: el terrestre i el marítim. L'àmbit terrestre està format per municipis litorals, concretament 70 municipis, que ocupen 2.162 km². L'àmbit marí coincideix amb el mar territorial, l'àrea marina de domini públic, que arriba fins a 12 milles mar endins. L'àmbit terrestre té una gran importància ambiental, ja que els municipis litorals, amb el 6,6 % de l'extensió territorial de Catalunya, concentren aproximadament el 44 % de la població catalana —més els aproximadament 20 milions de visitants a l'any—. La pressió demogràfica es reflecteix en la superfície urbanitzada i la seva evolució: cada any (1980-1997) s'urbanitzaven al litoral català prop de 1.000 ha.

són les plataformes que haurien de permetre avançar cap a l'objectiu general del Pla: impulsar un canvi de tendència en el desenvolupament futur de l'activitat humana al litoral català dirigint-la cap a escenaris més sostenibles. Els cinc instruments definits pel Pla per a aquest canvi de tendència són:

- Una unitat per a la coordinació i promoció de plans, programes i projectes.
- Una base legislativa coherent per al desenvolupament de la GIZC.
- Una estructura financera solvent.
- Una experimentació demostrativa i dinàmica.
- Un fòrum de discussió i observació permanents.

El primer d'aquests instruments, la unitat de coordinació, neix de la necessitat de trobar un eix comú que integri els molts plans, programes i projectes que impulsen diferents agents públics i privats que es desenvolupen en l'àmbit del PEGIZC i els doni coherència. Per a això es va definir una unitat de gestió que pogués coordinar les iniciatives de planificació i gestió que es duguin a terme en l'àmbit litoral i dotar-les d'avaluació ambiental integrada, d'acord amb les directives europees, i promoure plans, programes i projectes d'interès.

El segon dels instruments consistia en l'articulació d'una base legislativa, a través d'una llei, que definís el marc general per al desenvolupament de la GIZC i per a la protecció integrada dels actius ambientals del litoral.

El tercer instrument defensava la necessitat d'articular una estructura financera que determinés inicialment els costos d'execució i les fonts de finançament necessàries per al desplegament del Pla, i que posteriorment configurés un fons econòmic per a la protecció i recuperació dels actius ambientals del litoral al qual contribueixin els agents de manera proporcional als rendiments econòmics obtinguts.

El quart instrument o motor plantejava la programació d'experiències pilot on es puguin valorar i provar les línies d'acció que proposa el Pla a escala local i detallada, i proposava el delta del riu Tordera com a àmbit més idoni per iniciar l'experimentació.

Finalment, el cinquè instrument argumentava la consolidació de les estructures de diàleg i comunicació creades durant l'elaboració del Pla i constituïa oficialment el Fòrum del Litoral, que serviria per canalitzar la representació i l'opinió de tots els agents del litoral, per

gestionar l'Observatori del Litoral⁷⁵⁰ com a element clau per a la transparència del procés de desenvolupament del PEGIZC i per conduir el debat i la concertació d'interessos en el marc de la negociació entre els agents per a l'execució del PEGIZC.

Dels cinc instruments que la memòria del PEGIZC va configurar el juny del 2004, fins al dia d'avui —i han passat més de vuit anys— no se n'ha desenvolupat cap de manera efectiva. És a dir, no hi ha cap unitat de coordinació dels plans i programes en aquest espai, no hi ha públicament el Projecte de llei d'ordenació del litoral, no s'ha creat cap estructura financera, les experiències pilot no s'han desenvolupat —llevat de l'experiència del Consorci dels Colls i Miralpeix, que el Pla tampoc no preveia—, i l'esmentat Fòrum del Litoral segueix sense ser creat. Tot això són símptomes de la complexitat de la matèria que aborda aquest pla i de les dificultats reals de fer convergir els interessos de totes les administracions amb competències en aquest territori —Estat, Generalitat i ens locals.

De fet, i per ser estrictes, el PEGIZC no va anar més enllà de l'esmentada memòria aprovada el 2004, ja que, com es pot apreciar als webs de les administracions i institucions que el van desenvolupar, el Pla no va arribar a ser aprovat formalment. El motiu probablement és que per desplegar-lo es requerien unes competències de la Generalitat de Catalunya que no tenia —en aquell moment.

Malgrat que el PEGIZC constitueix a hores d'ara un mer projecte, des de l'any 2004 a Catalunya s'han impulsat, sobre la base de les conclusions del PEGIZC, altres projectes i plans a escala europea, autonòmica i local.

En l'àmbit europeu destaca el projecte Interreg IIIC-DEDUCE,⁷⁵¹ que va impulsar el Departament de Medi Ambient i Habitatge de la Generalitat de Catalunya en finalitzar els treballs del PEGIZC. Aquest projecte va servir per establir les bases metodològiques per a la

⁷⁵⁰ L'Observatori del Litoral és un instrument per fer el seguiment i l'avaluació del litoral de Catalunya. Està gestionat pel Consorci El Far i l'Agència Metropolitana Barcelona Regional. Va començar a treballar el 2006 com a entitat al servei de municipis, entitats i administracions amb competències al litoral. L'Observatori del litoral desenvolupa accions i projectes en el marc de la gestió integrada i realitza accions de sensibilització i difusió dels principals valors del litoral.

⁷⁵¹ El web del projecte DEDUCE és <http://www.deduce.eu> (darrera consulta: 26 de juny de 2012).

integració de la informació i el coneixement a les zones costaneres europees utilitzant indicadors de desenvolupament sostenible.⁷⁵²

A una escala més local, durant els anys 2004-2006 es va impulsar el Pla estratègic del litoral de la Regió Metropolitana de Barcelona (RMB),⁷⁵³ que inclou els 27 municipis litorals de la RMB, que pertanyen a quatre comarques, una franja de 478 km² distribuïts al llarg de 118,6 km de costa. L'objectiu del Pla era estudiar els problemes i el potencial de desenvolupament sostenible del territori litoral de la RMB i definir propostes d'acció. Fruit de les conclusions d'aquest pla estratègic va néixer una altra experiència, la del Consorci dels Colls i Miralpeix - Costa del Garraf,⁷⁵⁴ que es va constituir el 22 de novembre de 2006 per gestionar d'una manera sostenible i integrada l'àmbit costaner, marí i terrestre de la comarca del Garraf. El Consorci segueix les directrius de la Recomanació europea de 30 de maig de 2002 sobre aplicació de la gestió integrada de zones costaneres per afavorir la connexió biològica d'aquests espais amb el Parc Natural del Garraf, el Parc Natural del Riu Foix i el Parc Natural d'Olèrdola, i constitueix a hores d'ara l'única experiència —encara que limitada a uns pocs municipis— de gestió integrada del litoral a Catalunya.

Finalment, a escala autonòmica el treball d'elaboració del PEGIZC tampoc no va ser en va i d'ell va néixer la idea, esmentada com una de les set qüestions clau del Pla, de consolidar com a tal el sòl no urbanitzat d'interès. Aquesta idea es va fer realitat al cap de pocs mesos d'aprovar la memòria del PEGIZC a través dels plans directors urbanístics del sistema costaner, que suposen l'articulació de la primera peça jurídica per a la configuració d'un model de gestió integrada del conjunt del litoral català.

Així doncs, tot i que no podem parlar d'una estratègia articulada de gestió integrada del litoral català, no és menys cert que del mateix procés de redacció del PEGIZC van sorgir propostes com els plans directors urbanístics del sistema costaner —àmpliament estudiats en

⁷⁵² Els resultats del projecte es poden veure en l'obra elaborada per MARTÍ-RAGUÉ, Xavier, et al., *Indicators Guidelines to Adopt and Indicators-based Approach to Evaluate Coastal Sustainable Development*, Departament de Medi Ambient i Habitatge de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2007.

⁷⁵³ La web del Pla estratègic del litoral de la Regió Metropolitana de Barcelona (RMB) és http://www.diba.es/web/plansestrategics/plans/supramuni_litoral_metropolita (darrera consulta: 26 de juny de 2012). Sobre el Pla també es pot consultar el treball de l'ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÈGIC LITORAL, *Pla Estratègic Litoral de la Regió Metropolitana de Barcelona*, Barcelona, 2006.

⁷⁵⁴ El web del Consorci Colls i Miralpeix - Costa del Garraf és <http://www.collsmiralpeix.cat> (darrera consulta: 26 de juny de 2012).

aquest treball— i també d'altres, com la necessitat d'una nova base legislativa per al desplegament de l'estratègia de gestió integrada, que, tot i que no s'ha arribat a desenvolupar, encara és una necessitat ben viva avui dia.

Partint, doncs, de l'experiència acumulada a Catalunya en matèria de gestió integrada i d'allò que preveuen la Recomanació 413/2002/CE i el Protocol sobre gestió integrada a les zones costaneres del Mediterrani, en les properes pàgines abordaré la necessitat d'articular una llei pròpia d'ordenació del litoral català que serveixi com a eina de gestió integrada del nostre litoral i com a instrument de desplegament del nostre marc competencial —analitzant però prèviament quins són els passos que ha fet la Generalitat els darrers anys per l'articulació d'instruments propis d'ordenació i gestió del domini públic.

2. ELS PRIMERS PASSOS EN L'ARTICULACIÓ D'INSTRUMENTS PROPIS D'ORDENACIÓ I GESTIÓ DEL DOMINI PÚBLIC

La gestió i l'ordenació del domini públic a Catalunya s'havien regit, en els darrers 24 anys, per allò que s'estableix a la LC i el RLC. Pel que fa a la gestió, com és prou sabut, l'atorgament de qualsevol títol d'ocupació del domini públic maritimoterrestre —adscripcions, concessions i autoritzacions, dins o fora de les platges— havia de passar per l'Administració de l'Estat, que en tenia la competència exclusiva. En aquest context el paper de l'Administració de la Generalitat, com s'ha exposat, era pràcticament nul i, per tant, també ho era el seu desplegament normatiu.

Pel que fa l'ordenació del domini públic, tot i que la Generalitat tenia teòricament competències exclusives en ordenació del litoral —incloent-hi les platges, segons el confús traspàs de competències operat pel Reial decret 3301/1981—, el redactat final de la LC⁷⁵⁵ no preveia l'articulació de plans d'ordenació de la costa ni molt menys la competència perquè les comunitats autònomes els aprovessin. De fet, a efectes pràctics, els únics instruments d'ordenació del domini públic que van restar vigents al text de la LC i el RLC van ser les autoritzacions d'explotació de serveis de temporada estiuenca⁷⁵⁶ —articulades a través dels *plans d'usos i serveis de temporada de les platges*, que era el terme amb què es coneixien.

La Generalitat el 1993 va intentar regular, a través del Decret 248/1993, de 28 de setembre, els plans d'ordenació de les platges i usos de temporada emparant-se en la seva competència exclusiva i en els traspassos operats pel Reial decret 3301/1981. Però el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya⁷⁵⁷ primer i el Tribunal Suprem⁷⁵⁸ després van determinar que l'aprovació d'aquest reglament no tenia cobertura legal suficient.

⁷⁵⁵ Després de passar pel sedàs del TC, que va anul·lar l'article 34, on es preveien els plans d'ordenació de determinats trams de costa.

⁷⁵⁶ Segons l'article 53 de la LC, en relació amb el 111 del RLC, anualment els ajuntaments interessats havien de presentar una sol·licitud de les instal·lacions i serveis de temporada que volien desenvolupar —coneguda com a *Pla d'usos i serveis de platges*— a l'Administració de l'Estat. Un cop concedida l'autorització, els ajuntaments, amb el pagament previ del cànon d'ocupació, podien procedir a l'explotació per si mateixos o a través de tercers.

⁷⁵⁷ Sentència núm. 598/1995, de 17 de juliol, de la secció tercera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, de la qual va ser ponent MANUEL TÁBOAS BENTANACHS (RJCA\1995\563).

A efectes pràctics, doncs, la Generalitat, un cop fets efectius els traspassos de competències dels anys 2007 i 2008 en matèria d'ordenació del litoral, no tenia instruments normatius propis d'ordenació i gestió del domini públic. Això l'obligava necessàriament a acudir a la LC i el RLC —interpretats d'acord amb el nou marc competencial— a l'efecte d'ordenar i gestionar aquest espai.

Estudiem a continuació els primers passos efectuats per la Generalitat ens els darrers quatre anys en el desplegament competencial en matèria de gestió i ordenació del domini públic.

2.1 La regulació dels plans d'usos i serveis de temporada: de les circulars i instruccions a la disposició addicional sisena de la Llei 3/2012 i el seu reglament de desplegament

Atès el buit legal que hi havia en la normativa catalana sobre la gestió dels plans d'usos⁷⁵⁹ i serveis de temporada, el Departament de Política Territorial i Obres Públiques va redactar per a la temporada de platja de l'any 2008 —la primera amb les competències sobre gestió d'usos de temporada traspassades— unes prescripcions tècniques i documentals per a la redacció dels plans de serveis de temporada, que va fer arribar als ajuntaments. Un any després, el 2009, es va redactar una circular⁷⁶⁰ sobre l'autorització als ajuntaments dels usos i serveis de temporada a les platges per al període 2009-2013. L'objecte de la circular era establir les condicions que havien de permetre agilitzar i atorgar les autoritzacions per a l'explotació dels serveis de temporada i adaptar-ne la vigència en termes de racionalització, eficàcia i eficiència administrativa.

Una de les singularitats d'aquesta circular és que el termini de vigència pel que fa a la distribució d'usos aprovada no era d'un any, sinó de cinc. Així, tot i que l'ocupació efectiva

⁷⁵⁸ Sentència de 13 de juny de 2003 de la secció cinquena de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem (RJ 2003\6211).

⁷⁵⁹ Els plans d'usos i serveis de les platges a Catalunya són consultables en línia a través d'un "visor de costes" desenvolupat pel Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya, que també permet visualitzar altra informació d'interès, com els atermenaments, els itineraris litorals o algunes fotos. El visor de costes és consultable en l'enllaç següent: <http://www.gencat.cat/territori/visors/costes.html> (darrera consulta: 21 d'agost de 2012).

⁷⁶⁰ Circular 1/2009, de 27 de febrer, de la Direcció General de Ports, Aeroports i Costes del Departament de Política Territorial i Obres Públiques.

de la platja només era per als mesos de temporada —d’abril a novembre, aproximadament—, no era necessari aprovar cada any la distribució d’usos i era suficient la comunicació per part de l’Ajuntament, amb caràcter previ a l’inici de cada temporada, de les possibles renunciïes per part dels explotadors o la modificació de la seva identitat.

Aquest increment de la vigència de les autoritzacions permetia a la Generalitat —a través dels ajuntaments— incrementar els requeriments de qualitat i integració paisatgística de les instal·lacions per a la prestació dels serveis. Així, els explotadors dels serveis que invertissin en la millora de les instal·lacions també disposarien d’un major termini d’amortització.

Aquest model, de vigència quinquennal, dels plans d’usos ha estat el que s’ha utilitzat fins a aquest 2012, però tots els plans expiraran l’any 2016, tal com es descriu en els criteris que el Departament de Territori i Sostenibilitat té publicats al seu web⁷⁶¹ per al període 2012-2016. De fet, com veurem a continuació, la nova regulació vigent a partir del març del 2012, a través de la disposició addicional sisena de la Llei 3/2012, de 22 de febrer,⁷⁶² disposa que els plans d’usos només tindran vigència anual. Per tant, tots els aprovats amb posterioritat a aquesta data s’hauran de fer seguint el criteri d’anualitat, que de fet era el que fixava històricament la LC i el RLC.

Sigui com sigui, aquesta regulació dels plans d’usos a través de circulars i instruccions de la Generalitat ha començat a canviar —amb l’aprovació de la disposició addicional sisena de la Llei 3/2012, de 22 de febrer, que regula els plans d’usos i serveis de temporada de les platges—. S’ha de dir que la disposició també regula algunes particularitats⁷⁶³ de les

⁷⁶¹ Sobre els criteris esmentats dels plans de distribució d’usos i serveis de temporada de les platges 2012-2016, es pot consultar l’enllaç següent del Departament de Territori i Sostenibilitat: <http://www20.gencat.cat/portal/site/territori/menuitem.2a0ef7c1d39370645f13ae92b0c0e1a0/?vgnnextoid=3051449b5e9d3310VgnVCM2000009b0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=3051449b5e9d3310VgnVCM2000009b0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=default> (darrera consulta: 3 de juliol de 2012).

⁷⁶² La Llei modifica el Text refós de la Llei d’urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, de 3 d’agost.

⁷⁶³ Disposició addicional sisena de la Llei 3/2012, de 22 de febrer, de modificació del Text refós de la Llei d’urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, de 3 d’agost:

“[...] 5. El termini màxim per a la notificació de la resolució expressa dels procediments d’autorització d’obres, instal·lacions i activitats en la zona de servitud de protecció del domini públic maritimoterrestre a què fa referència la legislació en matèria de costes és de sis mesos. El venciment d’aquest termini sense que s’hagi notificat la resolució expressa corresponent legitima la persona interessada per entendre desestimada la seva sol·licitud per silenci administratiu.

autoritzacions d'obres, instal·lacions i activitats en la zona de servitud de protecció del domini públic maritimoterrestre —regulades fins ara pel Decret 55/1992, de 10 de febrer, pel qual s'atribueixen competències al Departament de Política Territorial i Obres Públiques en la zona de servitud de protecció de la LC.

Pel que fa a la regulació del domini públic, que se centra en els plans d'usos i serveis de temporada de les platges, la disposició addicional sisena preveu el següent:

- “1. Els plans de distribució d'usos i serveis de temporada de les platges estableixen les normes sobre l'explotació dels serveis que es poden instal·lar a les platges durant la temporada d'estiu.
2. Els ajuntaments, respecte a les platges de llur terme municipal, han de formular aquests plans tenint en compte que:
 - a) Les platges són d'ús públic.
 - b) Les instal·lacions han d'ésser de lliure accés al públic, excepte que per raons de policia, d'economia o altres raons justificades d'interès públic, s'autoritzi altres modalitats d'ús.
 - c) Les instal·lacions han d'ésser desmuntables i s'han de situar preferentment fora de la platja, amb les dimensions i les distàncies que es determinin per reglament. En conjunt, aquestes instal·lacions no poden ocupar més de la meitat de la superfície de la platja en la plenamar i s'han de distribuir de manera homogènia.
3. Correspon al departament competent en matèria de costes d'aprovar els plans de distribució d'usos i serveis formulats pels ajuntaments corresponents. Els plans aprovats tenen un termini de vigència de cinc anys.
4. Correspon al departament competent en matèria de costes d'autoritzar l'ocupació del domini públic maritimoterrestre i l'explotació dels serveis de temporada pels ajuntaments que ho sol·licitin, amb l'aprovació prèvia del pertinent pla de distribució d'usos i serveis de temporada. Aquestes autoritzacions són anuals i, en el cas que les explotin terceres persones, l'ajuntament autoritzat ha de vetllar pel compliment de les condicions del títol administratiu habilitant [...].”

6. L'òrgan competent en matèria de costes per atorgar les autoritzacions a què fa referència l'apartat 5 pot acordar motivadament la inadmissió a tràmit de les sol·licituds formulades per les persones interessades quan siguin manifestament contràries a la legislació vigent en matèria de costes.

7. Correspon al departament competent en matèria de costes d'autoritzar noves actuacions amb relació a les obres, les instal·lacions i les activitats implantades legalment en la zona de servitud de protecció del domini públic maritimoterrestre. Això no obstant, si aquestes actuacions no comporten l'increment de la superfície ocupada o de la volumetria existent, ni canvi de l'ús autoritzat, se subjecten al règim de comunicació prèvia. En aquest cas, la persona interessada ha de presentar la comunicació corresponent conjuntament amb la documentació acreditativa de la implantació legal de les obres i les instal·lacions preexistents i, si l'òrgan competent en matèria de costes no manifesta motivadament la disconformitat de l'actuació amb la legislació aplicable en matèria de costes en el termini de dos mesos, pot dur a terme l'actuació comunicada.

8. Les persones que hagin formulat sol·licituds abans de l'entrada en vigor d'aquesta llei que tinguin per objecte actuacions que no comporten l'increment de la superfície ocupada o de la volumetria existent, ni canvi de l'ús autoritzat, poden dur a terme l'actuació corresponent si l'òrgan competent en matèria de costes no es manifesta en sentit contrari, en el termini de dos mesos des que la llei entri en vigor”.

Com es pot apreciar, la regulació manté, en el punt 2, les característiques pròpies de les autoritzacions i de les instal·lacions de temporada regulades a la LC —articles 33 i 51 de la LC—. De fet, l'única singularitat respecte de la regulació estatal és que l'Administració competent per aprovar els plans de distribució d'usos i serveis formulats pels ajuntaments és la Generalitat i no l'Administració de l'Estat. En aquest sentit, i tal com hem apuntat, es manté també el criteri de vigència anual de les autoritzacions i s'abandona el criteri de vigència quinquennal utilitzat des de l'any 2009.

Tot i que és cert que aquesta disposició requereix desplegament reglamentari —i així es preveu explícitament en la disposició final segona de la Llei 3/2012, de 22 de febrer—, el fet que s'hagi incorporat en una norma amb força de llei impedeix que el reglament tingui la mateixa sort que el Decret 248/1993, anul·lat per aquest motiu.

Sobre el futur desplegament reglamentari, haurà de preveure les dimensions i les distàncies de les instal·lacions desmuntables i probablement haurà d'incorporar els criteris que la mateixa Generalitat de Catalunya aconsella utilitzar als ajuntaments per a l'elaboració d'aquests plans des que va assumir les competències.

En qualsevol dels casos, però, fóra aconsellable que la regulació dels instruments de “gestió i ordenació” del domini públic maritimoterrestre no es limités simplement als plans d'usos de platges i que la Generalitat aprofités les potencialitats del nou marc competencial per articular instruments que regulessin els diferents àmbits de gestió i ordenació del domini públic en el seu conjunt i en connexió amb el conjunt del litoral.

2.2 La precària gestió del règim econòmic financer del domini públic maritimoterrestre: la creació de taxes per tramitació d'autoritzacions i concessions

Com s'ha exposat en el primer dels capítols, tot i que l'article 149.3.c) de l'Estatut atribuïa a la Generalitat la competència exclusiva en la regulació i la gestió del règim econòmic i les finances del domini públic, el cert és que les competències efectivament traspassades només fan referència al cànon per l'explotació de l'activitat, però no en canvi als cànons per la utilització o l'aprofitament del domini públic maritimoterrestre, que se'ls reserva l'Estat —tant pel que fa a la capacitat per fixar-ne l'import com pel que fa a la seva recaptació.

Tot i aquesta previsió, el cert és que a efectes pràctics els cànon que la Generalitat podria cobrar per l'explotació d'activitats haviem de fer referència a activitats fora de les previstes en els plans d'usos i serveis de temporada. S'ha de tenir en compte que els ajuntaments normalment gestionen l'explotació dels serveis de temporada a través de licitacions —perquè els gestionin tercers—, que ja inclouen el pagament d'un import o cànon per l'adjudicació de l'autorització —que ingressa el mateix ajuntament.

Segurament per aquest motiu la Llei 7/2011, del 27 de juliol, de mesures fiscals i financeres,⁷⁶⁴ que va crear noves taxes vinculades al domini públic maritimoterrestre, no ho va fer per l'explotació d'activitats en l'àmbit terrestre del domini públic, sinó només en l'àmbit marí. Tot i això, no és menys cert que la mateixa llei va crear dues noves taxes vinculades a la tramitació d'expedients administratius de concessions i d'autoritzacions d'ocupació del domini públic maritimoterrestre, que anteriorment cobrava l'Estat d'acord amb l'article 86 de la LC.

Sigui com sigui, en l'actualitat el règim econòmic financer del domini públic maritimoterrestre a Catalunya es troba constituït per un seguit de cànon i taxes que podríem dividir en dos blocs: un primer bloc format per aquells cànon que es cobren per l'ocupació, l'aprofitament del domini públic o l'explotació de les instal·lacions en el mateix espai, i un segon bloc que constituïrien les taxes cobrades per la tramitació d'expedients o altres tràmits administratius.

En el grup dels cànon i taxes per l'ocupació, l'aprofitament del domini públic o l'explotació de les instal·lacions en el mateix espai, hi figuren els següents:

- Cànon per la utilització o l'aprofitament del domini públic maritimoterrestre, regulat a l'article 84 de la LC i l'Ordre del Ministeri d'Obres Públiques i Transports de 30 d'octubre de 1992⁷⁶⁵, que s'haurà d'abonar al Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient, a través dels seus serveis provincials, per tota ocupació o aprofitament del domini públic maritimoterrestre en virtut d'una concessió o autorització, sigui

⁷⁶⁴ La Llei 7/2011, de 27 de juliol, va modificar el Decret legislatiu, de 25 de juny, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya (DOGC núm. 5931, de 19 de juliol de 2011).

⁷⁶⁵ BOE núm. 295 de 9 de desembre.

quina sigui l'administració atorgant. No el paguen ni la Generalitat ni els ens locals en les concessions o autoritzacions que gestionin, sempre que aquestes no siguin objecte d'exploració lucrativa.

- Taxa per l'exploració de les instal·lacions marítimes o zones d'ancoratge en el domini públic maritimoterrestre, regulada en l'article 25.23 del Decret legislatiu 3/2008⁷⁶⁶, que s'haurà d'abonar al Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat per tota explotació en règim de concessió o autorització, atorgada pel Departament de Territori i Sostenibilitat, d'instal·lacions marítimes o zones d'ancoratge que impliquin ocupació del domini públic maritimoterrestre.
- Taxes d'abocaments al domini públic maritimoterrestre, regulades en l'article 85 de la LC i en l'article 5.1 del Decret legislatiu 3/2008, que s'hauran d'abonar a l'Agència Catalana de l'Aigua, per abocaments d'aigües residuals o altres de previstos legalment. Resten exempts del pagament d'aquestes taxes els organismes, les entitats i les empreses públiques integrats en l'estructura de l'Estat, de les comunitats autònomes, dels municipis, de les comarques i altres ens públics territorials o institucionals, incloent-hi les corporacions de dret públic.
- Cànon —o import— que eventualment cobra l'ajuntament per l'adjudicació de l'autorització de serveis i usos de temporada d'acord amb el que es reguli en els plecs de condicions econòmiques i administratives que regeixi l'atorgament de les mateixes adjudicacions.

En el grup constituït per les taxes cobrades per la tramitació d'expedients o altres tràmits administratius, hi figuren les següents:

- Taxa per la tramitació de concessions d'ocupació, o de les seves modificacions, en el domini públic maritimoterrestre, regulada en l'article 25.19 del Decret legislatiu 3/2008, que s'haurà d'abonar al Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat per la tramitació d'expedients relatius a concessions d'ocupació del domini públic maritimoterrestre o a la modificació de concessions ja atorgades. Estan exemptes de pagar la taxa per aquest concepte les administracions públiques territorials i les entitats de dret públic vinculades o dependents de qualsevol administració pública.

⁷⁶⁶ DOGC núm. 5161 de 27 de juny de 2008.

- Taxa per la tramitació d'autoritzacions d'ocupació del domini públic maritimoterrestre o d'autoritzacions dins l'àmbit de concessions en el domini públic maritimoterrestre, regulada en l'article 25.20 del Decret legislatiu 3/2008, que s'haurà d'abonar al Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat per la tramitació d'autoritzacions d'ocupació del domini públic maritimoterrestre o d'autoritzacions dins l'àmbit de concessions en el domini públic maritimoterrestre. Estan exemptes de pagar la taxa per aquest concepte les administracions públiques territorials i les entitats de dret públic vinculades o dependents de qualsevol administració pública.
- Altres taxes cobrades pel Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient a través dels seus serveis provincials, per les activitats descrites a l'article 86 de la LC, com per exemple la pràctica d'atermenaments.

De la lectura atenta de tots els cànons i taxes estudiats s'observa que la Generalitat *a priori*, amb l'estructura actual, no participa dels ingressos del cànons d'aprofitaments del domini públic, que són per a l'Estat, ni tampoc dels que es deriven de l'explotació de les activitats a l'espai terrestre del domini públic, que són dels ajuntaments.

Aquesta lògica probablement respon al fet que són aquestes dues administracions les que han d'assumir els costos de manteniment de l'espai: neteja i seguretat, en el cas dels ajuntaments, i les obres de manteniment que siguin necessàries, en el cas de l'Estat.

Ara bé, tot plegat comporta que la Generalitat obtingui pocs recursos per desplegar polítiques pròpies com a administració de referència en la gestió integrada del litoral a Catalunya. En aquest sentit, i com s'ha apuntat amb anterioritat, podria ser convenient estudiar la possibilitat d'aprovar una política fiscal més ambiciosa, tal com també defensa JAVIER SANZ LARRUGA per Galícia.⁷⁶⁷ Des del meu punt de vista, aquesta nova política hauria de gravar determinades activitats o propietats —com les segones residències o les embarcacions de luxe, com en el cas de Sardenya— així com articular un programa d'incentius i desincentius econòmics en relació amb les administracions locals per implantar polítiques de gestió integrada —com en el cas de la CZMA dels EUA.

⁷⁶⁷ SANZ LARRUGA, Francisco Javier, *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*, op cit. (pàg. 226-228).

La necessitat d'articular instruments financers per avançar en les polítiques ambientals també la planteja Francisco Javier SANZ LARRUGA a *Derecho Ambiental de Galicia*, Fundación Caixa Galicia, A Coruña, 1997 (pàg. 230).

Naturalment, aquest no és l'objecte d'estudi d'aquest treball, i en qualsevol dels casos tot plegat requeriria una anàlisi en profunditat de les conseqüències econòmiques i socials de la implantació d'aquestes polítiques, en connexió amb el model de desenvolupament turístic del país i el de gestió integrada de l'espai litoral.

3. LA NECESSITAT D'UNA LLEI PRÒPIA D'ORDENACIÓ DEL LITORAL CATALÀ

Al llarg de les pàgines anteriors s'ha fet referència diverses vegades a la necessitat que Catalunya adopti, en desplegament de les seves competències exclusives, una llei pròpia d'ordenació d'aquest espai.

Els motius que es defensen en aquesta tesi per abordar l'elaboració i aprovació d'una norma amb força de llei són diversos, alguns de relacionats amb aspectes estrictament pràctics i altres de més vinculats a la gestió integrada de l'espai⁷⁶⁸ a partir de la Recomanació 2002/413/CE i de les experiències en el dret comparat.

Hi ha, però, un motiu essencial en la proposta d'una llei pròpia d'ordenació del litoral, que és la possibilitat d'incrementar el sostre d'autogovern de Catalunya en un espai clau per al desenvolupament econòmic, territorial i social del país. Fins i tot acceptant que la competència en ordenació de litoral no pot ser entesa com una competència exclusiva en sentit estricte —interpretant la sentència del TC sobre l'Estatut, que condiciona l'article 149.3 de l'Estatut a la LC— i sense qüestionar la legislació estatal de costes com a legislació bàsica, és possible avançar cap a un major protagonisme de les institucions catalanes en la configuració del seu litoral.

Cal recordar en aquest sentit —tal com defensa Carles VIVER PI-SUNYER⁷⁶⁹— la possibilitat que el legislador català interpreti directament la Constitució partint de la doctrina constitucional, i que fins i tot se'n pugui apartar si ho fa de forma motivada i justificada.

Però per incrementar l'autogovern en aquesta matèria, com defensa JOAQUÍN TORNOS,⁷⁷⁰ és necessària una actuació del legislador català que, d'acord amb el nou marc competencial de

⁷⁶⁸ S'ha fet referència també a la necessitat de desenvolupar aquest nou règim jurídic en la comunicació de Josep M. AGUIRRE I FONT, presentada al *Congreso XVII Congreso ítalo-español de profesores de Derecho Administrativo*, titulada "El nuevo régimen jurídico del litoral español", publicada a *Agua, territorio, cambio climático y Derecho Administrativo*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Gobierno de Aragón, Saragossa, 2010 (pàg.383-399).

⁷⁶⁹ VIVER PI-SUNYER, Carles, "Els efectes vinculants de les sentències del Tribunal Constitucional sobre els legisladors: poden reiterar preceptes legals prèviament declarats inconstitucionals?", op. cit. (pàg. 95-126).

⁷⁷⁰ Tot i que l'autor fa aquesta afirmació en relació amb les competències compartides, el cert és que, com s'ha exposat anteriorment en aquest treball, el Tribunal Constitucional ha acabat configurant l'ordenació del litoral més com una competència compartida —condicionada a la legislació bàsica estatal— que com una competència exclusiva —tal com va ser definida originalment per l'Estatut—. TORNOS I MAS, Joaquín, "La nova configuració de les competències compartides en l'Estatut d'Autonomia. Alguns problemes que planteja la seva

l'Estatut, i identificant quin és el contingut bàsic de la LC, amplii a partir d'aquesta el desplegament normatiu propi. De fet, la mateixa LC, en l'article 114, reconeix que les comunitats autònomes han de desplegar les seves competències en ordenació del litoral d'acord amb allò que se'ls atribueix en virtut dels seus respectius estatuts. Així mateix, i tot i que *a priori* aquestes competències només es poden exercir en l'àmbit terrestre —d'acord amb el mateix 114 de la LC—, el cert és que el Tribunal Constitucional ha admès en la seva jurisprudència⁷⁷¹ la possibilitat que les competències autonòmiques s'estenguin fins al mar territorial en determinats supòsits.⁷⁷² En aquest sentit, la pròpia doctrina⁷⁷³ ha defensat la necessitat de revisar el principi de territorialitat per permetre estendre les competències autonòmiques en les aigües interiors i caminar cap a una ordenació integrada del litoral.

Així doncs, la nova Llei d'ordenació del litoral català no requereix la reforma de la LC ni afecta tampoc la validesa d'aquesta norma —i el RLC— per a la resta del territori estatal. Respectant el contingut bàsic de la LC, és possible donar forma a una regulació pròpia que incorpori el nou marc competencial de l'article 149.3 de l'Estatut, concretat en els decrets de transferència de competències analitzats en aquest treball. No només això, sinó que la Generalitat pot innovar en l'ordenament desplegant noves polítiques en la gestió de l'espai litoral en la línia de la gestió integrada.

És possible, naturalment, que sorgeixin conflictes competencials amb l'Estat —que en darrera instància haurà de resoldre el Tribunal Constitucional, definint quin és el contingut bàsic de la legislació estatal—. Però no desplegar aquesta llei pròpia acabaria convertint l'ordenació del litoral en una mera competència executiva, on la Generalitat es limitaria a aplicar allò que es concreta en la legislació estatal.

aplicació”, dins *La distribució de competències en el nou Estatut*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2007 (pàg. 105-116).

⁷⁷¹ Com reconeix la mateixa STC 31/2010, de 18 de juny.

⁷⁷² STC 38/2002, de 14 de febrer, FJ 6: “Excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas, eventualidad ésta que dependerá, bien de un explícito reconocimiento estatutario (vertidos industriales o contaminantes en aguas territoriales, salvamento marítimo...), bien de la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad (acuicultura: STC 103/1989, de 8 de junio; ordenación del sector pesquero: STC 158/1986, de 11 de diciembre; marisqueo: STC 9/2001, de 18 de enero)”.

⁷⁷³ Així es defensa en les conclusions de l'obra dirigida per MEILAN GIL, José Luis, *Problemas jurídico-administrativos planteados por el Prestige*, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2005.

Sigui com sigui, i sense voluntat d'exposar de manera sistemàtica l'estructura i els continguts d'aquesta eventual llei, aquest epígraf també voldria apuntar alguna o algunes de les mancances de la regulació actual —derivades en bona part d'una distribució competencial complexa, fonamentada en diversos títols competencials i en una normativa segmentada—. Aquests problemes ara poden ser corregits —com a mínim parcialment— a través d'un desplegament normatiu propi que definís la Generalitat com l'Administració de referència en l'ordenació de l'espai litoral en un àmbit global.

Abordar l'estudi d'una llei per a la gestió d'un espai complex com és el litoral requereix essencialment la definició de dos grans elements: qui el gestiona —les administracions competents i com es relacionen entre elles— i com es gestiona —els instruments o plans de què disposen—. Per aquest motiu aquest punt s'estructura en dos epígrafs: un primer que es dedica a la distribució competencial i la coordinació entre les administracions, i un segon que es dedica a la gestió de l'espai litoral en conjunt, incloent-hi el domini públic terrestre i marí.

3.1 Un nou encaix en la concurrència de competències al litoral català i en la seva gestió

Com s'ha estudiat en el primer dels capítols d'aquest treball, l'esquema de distribució de competències en matèria d'ordenació del litoral es trobava condicionat històricament per dos factors: la indefinició del mateix concepte *litoral* i una legislació de costes estatal que —com s'ha defensat en aquest treball— envaïa competències autonòmiques emparant-se en la titularitat del domini públic maritimoterrestre.

En aquest context, la LC estatal era la norma que servia per fixar la distribució de competències clàssica entre els tres nivells de l'Administració —articulada en el títol VI de la mateixa Llei—. En aquesta distribució, l'Estat tenia un paper central —regulant i gestionant el conjunt del domini públic maritimoterrestre— i deixant a les comunitats autònomes, i més concretament a Catalunya, un paper pràcticament nul en la gestió de l'espai. No només això, sinó que les comunitats autònomes també veien condicionades les seves competències —pels informes de l'Administració estatal— en la definició del planejament territorial i urbanístic del litoral. Els ajuntaments tampoc no eren aliens a aquesta realitat, i el fet que l'article 25.2 de la Llei de bases de règim local no fes cap menció a les costes o les platges obligava

novament a tenir la LC com a referent pel que fa a la distribució competencial —en l'article 115.

El nou marc estatutari i d'una manera especial les transferències de competències operades a partir d'aquest han redefinit, parcialment, aquesta distribució, que ara toca reencaixar des d'aquesta òptica, però també des de la perspectiva de la gestió integrada de l'espai. Així, si a partir de la LC parlàvem de l'Estat com l'administració de referència en l'ordenació de la costa —i de bona part del litoral—, aquest paper en l'actualitat l'ha assumit la Generalitat, que, malgrat tot, encara resta molt lluny de convertir-se en l'administració única que ordeni el litoral.

Ara bé, endinsar-se en l'actual distribució de competències és una matèria complexa i que obliga necessàriament a llegir i rellegir un bon grapat de normes, que van —només pel que fa a la gestió del domini públic maritimoterrestre— des de la LC estatal i el RLC, interpretats per les sentències del Tribunal Constitucional, fins als diversos reials decrets de traspassos de competències de l'Administració de l'Estat a la Generalitat dels anys 1981, 2007 i 2008.

Per aquest simple motiu, i d'acord amb el principi de seguretat jurídica, segurament fóra raonable l'aprovació d'una llei que servís de paraigua i de guia al conjunt d'operadors jurídics que intervenen en el domini públic. Però s'ha de recordar que l'ordenació del litoral, i sobretot des de la perspectiva de la gestió integrada, va molt més enllà del domini públic —inclou tot l'àmbit del litoral i també, naturalment, l'espai marí.

No només això, sinó que en la regulació de litoral hi intervenen múltiples administracions i també diversos títols competencials —urbanisme, ordenació del territori, medi ambient o turisme, per esmentar-ne alguns—, la gran majoria, tot sigui dit, de competència exclusiva de la Generalitat, amb l'excepció de la competència compartida en matèria de medi ambient i la titularitat del domini públic, que, com és prou sabut, és estatal.

Una llei pròpia d'ordenació del litoral permetria, doncs, aclarir el marc competencial, però també interrelacionar els diversos títols competencials i, en conseqüència, les diverses administracions, en línia amb la Recomanació 2002/413/CE, de gestió integrada de les zones costaneres.

L'objectiu no és simplement refondre en un sol text les diverses normes de distribució competencial, sinó redefinir també el paper de les diverses administracions.

3.1.1 Una nova distribució competencial amb la Generalitat com a administració de referència i un major protagonisme dels ajuntaments en la gestió del domini públic maritimoterrestre

El nou marc competencial atorga a la Generalitat un paper central en la gestió del conjunt de l'espai —domini públic inclòs— i deixa l'Estat com a garant de la protecció del domini públic. Un primer objectiu, doncs, de la nova llei seria configurar aquest nou paper de la Generalitat com a administració de referència —o finestreta única— en la gestió de l'espai litoral en conjunt —a partir de les competències efectivament traspassades per l'Estat i estudiades anteriorment en aquest treball.

En la nova distribució competencial, un segon objectiu clau seria apostar també per un segon nivell de descentralització en relació amb els ajuntaments costaners. En aquest sentit, s'ha de tenir en compte que la distribució competencial sorgida de l'Estatut no modifica el paper dels ajuntaments, que continuen tenint com a referència les competències dels articles 115 de la LC i 208 del RLC. Així, tot i que és cert que, entre les competències dels ens locals, l'article 84.2.n) de l'Estatut fa referència a la “regulació, la gestió i la vigilància de les activitats i els usos que es porten a terme a les platges, als rius, als llacs i a la muntanya”, el cert és que aquesta competència s'ha de portar a terme d'acord amb el que reguli una llei del Parlament —que en aquests moments no existeix.

Com apunta CALERO RODRÍGUEZ,⁷⁷⁴ atès que la LC va deixar perdre l'oportunitat de situar els municipis en un paper central en la regulació de les costes, hauran de ser les lleis autonòmiques les que estableixin els termes concrets d'aquestes competències —que fins ara només trobàvem apuntades en les normes estatals.

Fins a l'actualitat els ajuntaments de la costa catalana —com s'ha posat de manifest en el primer capítol— només intervenen en la gestió del domini públic maritimoterrestre a través de les competències definides en l'article 115 LC, essencialment vinculades a les platges i

⁷⁷⁴ CALERO RODRÍGUEZ, Juan Ramón, *Régimen jurídico de las costas españolas*, Aranzadi Editorial, Pamplona, 1995 (pàg. 125-134).

als serveis de temporada. Tot plegat comporta que els ajuntaments vegin el domini públic maritimoterrestre com una barrera infranquejable en la gestió de les seves competències, que els impedeix una planificació i gestió integrada del seu terme municipal.⁷⁷⁵

El nou marc competencial operat per l'Estatut no modifica en absolut aquests límits, i senzillament canvia l'interlocutor dels ajuntaments —de l'Estat a la Generalitat— en algunes matèries, com per exemple l'explotació dels serveis de temporada —els plans d'usos dels quals ja no són aprovats anualment per la Demarcació de Costes de l'Estat, sinó quinquennalment per la Direcció General d'Ordenació del Territori i Urbanisme de la Generalitat.

¿Té sentit, però, que els municipis puguin gestionar directament les autoritzacions i concessions del seu espai públic, però no en canvi les que afecten el domini públic maritimoterrestre o algunes de les servituds definies per la LC?

Els motius que limiten l'atribució de competències als ajuntaments en matèria de costes es fonamenten en la necessària protecció del domini públic —com a bé d'interès supramunicipal, i evidentment en una marcada desconfiança de l'Administració estatal respecte a la gestió d'aquest espai per qualsevol altra administració que no sigui ella mateixa.

Però, si partim de la premissa que la LC i el RLC —d'aplicació al conjunt d'administracions públiques— ja estableixen límits clars respecte a les activitats que es poden desenvolupar en aquests espais, ¿què impedeix que aquestes autoritzacions i concessions siguin concedides per l'Administració local en lloc de l'autonòmica o la local?

¿No seria més ajustat al principi d'autonomia local, però també a l'article 103 de la CE, que proclama que l'Administració pública ha d'actuar d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, que fos justament l'Administració més propera al ciutadà la que pogués gestionar aquest espai de manera coherent i continuada amb la resta del terme municipal?

⁷⁷⁵ Com afirma CALERO RODRÍGUEZ, tot i que no puguin desenvolupar-hi bona part de les seves competències, el domini públic maritimoterrestre, en l'àmbit terrestre, forma part del terme municipal d'acord amb la jurisprudència del Tribunal Suprem i del Tribunal Constitucional. Però no en canvi l'àmbit marí del domini públic, que en queda exclòs. En el mateix sentit s'expressa Fernando SAINZ MORENO en l'article "Termino municipal y dominio marítimo" publicat a la *Revista de Administración Pública*, op. cit.(pàg. 173-210).

S'ha de tenir present que, respectant el marc competencial de l'Estatut i els decrets de traspassos, res no impediria que una eventual llei d'ordenació del litoral atribuís noves competències als ens locals en aquest espai —com succeeix en altres models d'ordenació del litoral, com el cas de la República Italiana i les seves *regioni*—. La Generalitat podria conservar les competències de direcció i coordinació en la gestió del domini públic maritimoterrestre. En canvi, entre les competències dels ajuntaments de la costa catalana, hi podrien figurar les de gestió de les concessions i autoritzacions administratives que tinguessin lloc en l'àmbit terrestre i en el marc de les seves competències, definides per l'article 25.2 de la Llei de bases de règim local —de les quals quedarien exclosos els abocaments o l'explotació de recursos miners o energètics, per posar dos exemples.

La protecció del domini públic maritimoterrestre, sobretot d'aquells àmbits ambientalment més sensibles, podria quedar regulada per normes de planejament supramunicipal com els PDUSC i en qualsevol dels casos la Generalitat, i en darrer terme l'Estat, podria actuar com a garant en la protecció del domini públic davant d'eventuals excessos de l'Administració local.

Aquest segon nivell de descentralització acostaria l'àmbit de decisió al ciutadà, així com la gestió de l'espai públic als ajuntaments, i evitaria situacions absurdes, en què els ajuntaments no poden donar resposta a problemes del seu terme municipal pel fet de no formar part de les seves competències⁷⁷⁶. Una actualització d'aquest marc competencial també permetria aclarir altres aspectes relacionats amb el domini públic maritimoterrestre com la vigilància de les platges, una competència certament discutida des de fa temps, sobretot quan alguna administració ha de fer front a la responsabilitat patrimonial derivada d'accidents que tenen lloc en aquest espai⁷⁷⁷.

⁷⁷⁶ De fet Francisco Javier SANZ LARRUGA defensa fins i tot que les competències dels ens locals en matèria de costes s'estenguin fins i tot en relació a la prevenció i control de la contaminació marina accidental, atenuant la interpretació excessivament centralista de la regulació estatal —“La prevención y lucha contra la contaminación marítima accidental y la participación de las administraciones locales”, en la segona edició de l'obra de diversos autors coordinada per José ESTEVE PARDO *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Fundació Democràcia y Gobierno Local, Barcelona, 2006 (pàg. 593-618).

⁷⁷⁷ Sobre la problemàtica competencial a les platges es pot veure Estanislao ARANA GARCÍA, “La vigilancia, auxilio y salvamento en las playas: una competencia discutida”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 112, octubre- desembre 2001 (pàg. 533-552), o bé Margarita BELADIEZ ROJO, “Problemas competenciales sobre la zona marítimo-terrestre y las playas”, *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991 (pàg. 3671-3704).

Ara bé, un major protagonisme de l'Administració local no resol en absolut el problema endèmic d'encaix entre les diferents administracions en la gestió de l'espai litoral ni tampoc camina necessàriament cap a una gestió més integrada d'aquest espai.

Inevitablement, doncs, la concurrència d'administracions en la gestió de l'espai litoral obliga a buscar solucions més enllà de l'estricta distribució de competències entre administracions.

3.1.2 La necessitat d'una gestió consorciada de l'espai litoral català que permeti desplegar polítiques més ambicioses de protecció d'aquest espai

Partint de la premissa que l'espai litoral és un espai complex, on concorren múltiples administracions i competències, un dels vells reptes és saber articular mecanismes eficients de coordinació entre les diferents administracions.

En la LC els mecanismes de coordinació entre administracions es troben definits als articles 116 i 117 i es limiten al respecte dels deures d'informació mútua, col·laboració, coordinació entre administracions i a l'obligació que, en la tramitació de tot planejament territorial i urbanístic que ordeni el litoral, l'òrgan competent per a la seva aprovació inicial envii, abans d'aquesta aprovació, el contingut del projecte corresponent a l'Administració de l'Estat perquè aquesta emeti, en el termini d'un mes, un informe comprensiu dels suggeriments i observacions que consideri convenients.

Aquestes escasses previsions legals, lluny de resoldre els múltiples problemes de coordinació entre administracions, en molts casos han estat vistes com a instruments d'invasió competencial per part de l'Administració de l'Estat en les competències exclusives de la Generalitat en matèria d'urbanisme i ordenació del litoral. El motiu és que, lluny de buscar una autèntica cooperació i coordinació, només pretenien garantir el respecte del criteri de l'Administració estatal en l'ordenació de l'espai litoral.

La recerca de mecanismes de coordinació i cooperació reals ha de partir de la base del respecte del marc competencial de cadascuna de les administracions i, en la mesura que sigui possible, en un cert pla d'igualtat entre administracions. Per fer possible aquestes relacions de treball conjunt i col·laboració és necessari buscar un espai nou que serveixi justament per posar en comú les diferents competències que desenvolupen les administracions al litoral en la línia de la Recomanació 2002/413/CE.

La doctrina també s'ha manifestat a favor de crear instruments de coordinació de les polítiques costaneres, com per exemple VÍCTOR ESCARPÍN ESCUDÉ⁷⁷⁸ a través de la creació d'una “conferència sectorial” específica en matèria de costes, d'àmbit estatal i entre les diferents comunitats autònomes; JUAN M. BARRAGÁN MUÑOZ⁷⁷⁹ a través de la definició d'una base normativa que defineixi les condicions de cooperació institucional; LORENZO PÉREZ CONEJO⁷⁸⁰ a través d'una “autoritat costanera”; o FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA a través de d'un organisme específic de naturalesa independent que fos participat per les administracions públiques i també altres institucions i col·lectius⁷⁸¹.

Des del meu punt de vista es tractaria d'articular un òrgan col·legiat —amb la participació de totes les administracions territorials— i als quals es reservaria la funció de resoldre sobre matèries en què, existint una concurrència competencial de les diverses administracions, hi hagués voluntats divergents.

En aquest sentit, la nova distribució competencial que crea un model asimètric de competències en ordenació del litoral entre les diverses comunitats autònomes costaneres, la complexitat d'un litoral de més de 8.000 km i la necessitat de buscar instruments més pròxims a la realitat territorial aconsellen que aquests mecanismes de coordinació siguin a escala autonòmica però amb la participació de totes les administracions.

En el dret comparat hem vist ens públics de gestió integrada del litoral a Itàlia, en l'exemple sard, i, salvant les distàncies, als EUA, on els diferents estats i també el govern federal articulen les polítiques de protecció del seu litoral a través d'agències públiques. Però, sense anar tan lluny, trobem en el litoral català l'exemple del Consorci dels Colls i Miralpeix - Costa del Garraf, organisme públic participat per diversos ajuntaments del litoral del Garraf i

⁷⁷⁸ ESCARPÍN ESCUDÉ, Víctor, *El periurbanismo estatal. La ordenación urbanística del dominio público del Estado*, Marcial Pons, Madrid, 2009 (pàg. 133-140).

⁷⁷⁹ BARRAGÁN MUÑOZ, Juan M., *La gestión de áreas litorales en España y Latinoamérica*, Universidad de Cádiz, 2005 (pàg. 165-193).

⁷⁸⁰ PÉREZ CONEJO, Lorenzo, *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*, op. cit.

⁷⁸¹ SANZ LARRUGA, Francisco Javier, *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*, op. cit (pàg. 255-259). De fet el mateix autor defensa la necessitat de trobar mecanismes de col·laboració entre administracions també en altres matèries com per exemple en relació als parcs eòlics marins a “Aproximación al régimen jurídico sobre los parques eólicos marinos: una asignatura pendiente”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 11, A Coruña, 2007 (pàg. 899-924).

diversos departaments de la Generalitat, que té com a objectiu⁷⁸² gestionar de manera sostenible i integrada l'àmbit costaner —marí i terrestre— del Garraf.

La fórmula del consorci públic,⁷⁸³ que permet la participació de les diferents administracions amb competències en l'espai litoral, pot ser, doncs, una bona eina per caminar cap a la gestió integrada de les polítiques d'ordenació del litoral amb ple respecte pels àmbits competencials de totes les administracions afectades.

No només això, sinó que pot permetre el desplegament d'un ampli ventall de polítiques públiques en ordenació del litoral, proposades per la Recomanació 2002/413/CE i aplicades en alguns dels exemples de dret comparat estudiats, i que exigeixen necessàriament la cooperació i col·laboració del conjunt d'administracions: programes de compra de terrenys, establiments d'acords voluntaris o contractuals amb usuaris de les zones costaneres, o establir incentius o desincentius econòmics i fiscals.

L'articulació, per exemple, d'una política fiscal que gravés —com en el cas sard— les segones residències o les embarcacions de luxe permetria el finançament de l'ens i al mateix temps desenvolupar programes ambiciosos de protecció del litoral a través de la compra de terrenys o d'expropiacions en els termes que preveu la LC.

Al mateix temps, la participació de totes les administracions serviria per no limitar sectorialment el desplegament d'aquestes polítiques. Naturalment, però, tot plegat requereix la voluntat de tots els actors públics implicats i novament l'aprovació d'una llei d'ordenació del litoral que servís per donar cobertura a moltes d'aquestes polítiques.

⁷⁸² Els objectius específics del Consorci són els següents:

- Protecció i millora dels ecosistemes fluvials, marins i terrestres més valuosos, potenciant-ne la connectivitat amb els espais naturals interiors.
- Millora de les condicions ambientals del domini públic maritimoterrestre i de les aigües litorals.
- Millora de les condicions ambientals del domini públic hidràulic i les aigües subterrànies.
- Gestió sostenible de l'espai forestal, garantint una adequada prevenció del risc d'incendi.
- Ordenació de la mobilitat de vehicles i persones, fent compatible el gaudi dels valors de l'espai amb la seva protecció.
- Generar la responsabilitat dels propietaris i dels usuaris de l'àmbit, per a la conservació i bon ús dels recursos i valors que atresora.

⁷⁸³ En el nostre entorn immediat hi ha exemples com el del Consorci de la Costa Brava, organisme autònom creat l'any 1971 amb personalitat jurídica pròpia i format per la Diputació de Girona i els 27 ajuntaments del litoral gironí, que ha donat bons resultats en àmbits sectorials similars, com la gestió dels recursos hidràulics de la zona litoral i la preservació de la qualitat de les aigües.

3.2 Nous instruments i mecanismes de gestió i ordenació integrada del litoral

Més enllà de la distribució competencial i de les fórmules de gestió d'aquestes competències —que són elements necessaris però no suficients per desenvolupar una política de gestió integrada del nostre litoral— un dels aspectes clau en l'ordenació del litoral són els instruments d'ordenació i gestió de l'espai.

Com s'ha apuntat amb anterioritat, ni el litoral català ni el de la resta de l'Estat estaven dotats d'instruments d'ordenació del conjunt de l'espai, que fins ara havia estat regulat sectorialment per les diferents administracions. Per una banda, l'Administració de l'Estat gestionava el domini públic maritimoterrestre —sense capacitat per fer-ne una planificació conjunta, ja que la STC 149/1991 havia anul·lat l'article 34 de la LC—; per l'altra, l'Administració de la Generalitat ordenava tot el litoral restant —a través dels PDUSC o dels diversos plans territorials.

El nou marc competencial, en què per primer cop coincideixen en una única administració les competències en ordenació del litoral i del domini públic maritimoterrestre, facilita una gestió i ordenació integrada de tot l'espai. Ara bé, les eines utilitzades fins ara per portar a terme aquestes funcions continuen regulades per l'esquema competencial anterior, i per tant és necessària una reformulació d'aquestes mateixes eines, en la línia, novament, de la Recomanació 2002/413/CE.

Formulat en altres termes, és necessari superar l'esquema tradicional —basat en la distribució competencial— en què s'ha gestionat el litoral a Catalunya fins ara, on l'Administració autonòmica i els ajuntaments ordenaven territorialment i urbanísticament fins al límit del domini públic i a partir d'allà era l'Estat l'administració competent per regular la zona maritimoterrestre.

El nou marc competencial, amb l'Administració de la Generalitat com a referència en l'ordenació del conjunt de l'espai litoral, possibilita caminar en aquesta direcció, però perquè esdevingui realitat s'ha de dotar de nous instruments l'Administració autonòmica.

3.2.1 Els requisits dels nous instruments d'ordenació del litoral derivats de la gestió integrada. L'exemple dels *schéma de cohérence territoriale*

Abans d'entrar a proposar l'articulació d'aquestes noves eines és necessari tenir present quins són els elements —o requisits— que han de tenir. En aquest sentit, recordem que la Recomanació 2002/413/CE disposa la necessitat que els estats defineixin una o diverses estratègies de gestió integrada. Atesa la nova distribució competencial i l'estudi que es fa en aquest treball, centrat a Catalunya, les noves eines haurien de sortir d'una estratègia catalana de gestió integrada de la zona costanera.

En aquest sentit, Catalunya —tal com s'ha exposat— va elaborar entre el 2003 i el 2004 el document que havia de fonamentar l'estratègia catalana de gestió integrada de la zona costanera (el PEGIZC), en què s'apuntaven —en línia amb la Recomanació— set objectius que es volien assolir a través de cinc instruments. Els objectius feien referència indistintament a la protecció de l'àmbit marí i terrestre del litoral —sense delimitacions competencials—, i per assolir-los s'articulaven cinc instruments que feien èmfasi en la unitat per a la coordinació de plans i programes i en la necessitat de tenir unes bases legislatives i financeres solvents.

Més enllà de les necessàries reformes legislatives o fiscals que permetin dotar de recursos l'estratègia, a les quals ja hem fet referència, l'objectiu que s'ha d'abordar és com es pot articular un instrument jurídic amb capacitat de regular el conjunt de l'espai litoral —marí⁷⁸⁴ i terrestre— i que al mateix temps tingui capacitat per coordinar altres plans i programes que en garanteixin l'eficàcia.

Pel que fa a l'àmbit marí, no forma part de l'estudi del treball, però és important tenir en compte que no només la Generalitat de Catalunya disposa de competències —compartides— en la regulació del medi ambient marí i aquàtic,⁷⁸⁵ sinó que des dels anys noranta

⁷⁸⁴ Definició d'*aigües costaneres* de l'Agència Catalana de l'Aigua: “Les aigües costaneres són les aigües marines situades entre les aigües oceàniques i el continent, i es caracteritzen per tenir una influència notable de les aigües continentals (rius, rieres, aiguamolls, aqüífers...). Això fa que tinguin una variabilitat i una heterogeneïtat (tant espacial com temporal) elevades”. Més informació en l'enllaç següent: http://aca-web.gencat.cat/aca/appmanager/aca/aca?_nfpb=true&_pageLabel=P20000125921250695634676 (darrera consulta: 16 de juliol de 2012).

⁷⁸⁵ Segons l'article 144 de l'Estatut, “corresponen a la Generalitat la competència compartida en matèria de medi ambient i la competència per a l'establiment de normes addicionals de protecció. Aquesta competència compartida inclou en tot cas: [...] c. La regulació dels recursos naturals, de la flora i la fauna, de la biodiversitat, del medi ambient marí i aquàtic si no tenen per finalitat la preservació dels recursos pesquers marítims”.

desenvolupa un programa de vigilància i informació de l'estat de les platges i zones de bany interior a Catalunya durant la temporada de bany.⁷⁸⁶

Ara bé, tot i tenir les competències per desenvolupar aquesta regulació, no existeix en l'ordenament espanyol cap exemple d'instrument de gestió integrada de l'espai, fet que ens obliga a buscar en el dret comparat referències que ens puguin ser útils. En aquest sentit, dels tres ordenaments estudiats en aquest treball, per proximitat i encaix en el dret català trobem en el dret francès un tipus de plans amb molts paral·lelismes amb els PDUSC, però que serveixen també per ordenar l'espai marí: els anomenats *schéma de cohérence territoriale* (SCOT).

Recordem que els SCOT són un instrument de planejament urbanístic de naturalesa supramunicipal que, entre altres coses, fixa de manera precisa els objectius d'equilibri entre el desenvolupament i la protecció, i que serveix, en el cas de l'espai costaner francès, per precisar aspectes de la legislació costanera, com el criteri d'urbanització limitada dels àmbits més pròxims al domini públic. La singularitat dels SCOT en relació amb la costa no es limita aquí, sinó que, als municipis costaners, on s'han convertit pràcticament en obligatoris, poden incorporar un capítol relatiu a l'ordenació del medi marí a través de la incorporació de les previsions de l'*schéma de mise en valeur de la mer* (SMVM). Els SMVM serveixen per definir les compatibilitats i incompatibilitats entre les diferents activitats que concorren a l'espai litoral i, en funció d'això, establir l'orientació del planejament. La qualitat de l'aigua constitueix l'aspecte essencial dels SMVM, perquè aquest paràmetre acabarà condicionant la compatibilitat entre activitats.

Fóra raonable, doncs, articular un instrument de planejament, similar als SCOT, que ordenés el litoral de manera integrada, incorporant també les polítiques de protecció del medi marí que servissin, en definitiva, per condicionar el planejament.

⁷⁸⁶ En el marc d'aquest programa, que es va iniciar l'any 1990 des de la Unitat de Caracterització i Control d'Aigües Costaneres, es fan visites d'inspecció a les platges i s'analitzen les aigües de bany, per determinar-ne la qualitat, d'acord amb els criteris que estableix la Directiva 2006/7/CE, relativa a la gestió de la qualitat de les aigües de bany (DOCE, L64/37, 15 de febrer de 2006), i el Reial decret 1341/2007, de transposició de la Directiva. Amb els resultats obtinguts, es qualifiquen les aigües de bany i se n'informa els ajuntaments i els ciutadans a través de diferents mitjans. Més informació sobre la protecció de les aigües costaneres en aquest enllaç:

http://aca-web.gencat.cat/aca/appmanager/aca/aca?_nfpb=true&_pageLabel=P20000125921250695634676
(darrera consulta: 5 de juliol de 2012).

Analitzem en l'epígraf següent com es pot transposar a l'ordenament català un model d'ordenació del litoral similar al definit pels SCOT francesos.

3.2.2 La necessitat d'un tercer PDUSC que planifiqui el domini públic maritimoterrestre i garanteixi les servituds de protecció de la Llei de costes, per completar l'ordenació integrada del litoral català

Catalunya disposa en l'actualitat d'un important nombre de figures de planejament, territorials i urbanístiques que doten el país d'una coherència en la seva planificació. Partint d'aquesta premissa, a l'hora de buscar instruments de gestió integrada del litoral, segurament fóra raonable que, per aplicació dels principis d'eficiència i eficàcia, l'articulació d'un pla d'ordenació integrada del nostre litoral no impliqués la definició i/o aprovació de noves figures, sinó la utilització de les existents incorporant-t'hi previsions específiques pel que fa al domini públic maritimoterrestre —terrestre i marí.

En aquest sentit, si partim de la premissa que la part més complexa de l'ordenació —que és la del medi terrestre— ja existeix a través dels PDUSC, que protegeixen el sòl no urbanitzat, tal com reclama la Recomanació, des del meu punt de vista, fóra raonable aprovar un tercer PDUSC que incorporés la regulació del domini públic maritimoterrestre, que en va quedar exclosa.

Els PDUSC també són instruments de naturalesa supramunicipal, amb objectius similars als SCOT, que persegueixen el desenvolupament urbanístic sostenible del territori, i compten amb unes disposicions precises per poder-se transposar de manera directa a la resta de figures de planejament urbanístic —sense haver d'esperar els llargs períodes d'adaptació del planejament territorial—. Ara bé, per convertir-se en instruments de gestió integrada no es poden limitar a la protecció del sòl no urbanitzat, sinó que han d'intervenir també en altres qüestions clau definides per l'estratègia catalana de gestió integrada: millorar la sostenibilitat dels sistemes urbans litorals; assolir un bon estat de les masses d'aigua litorals; minimitzar el risc de contaminació de les aigües marines; minimitzar els riscos i costos ambientals, socials i econòmics de l'erosió del litoral, i preservar i recuperar la biodiversitat terrestre i marina.

Des de la perspectiva urbanística, de tots els reptes plantejats, el més complex *a priori* seria la intervenció en el domini públic maritimoterrestre, i més concretament en l'àmbit marí, ja que els plans urbanístics estan pensats per regular el sòl i no pas el medi marí.

Ara bé, pel que fa l'àmbit marí, el nou PDUSC podria seguir l'esquema de regulació dels SCOT que analitzen la qualitat de l'aigua, a través de la incorporació de les previsions de l'SMVM, per acabar definint les compatibilitats i incompatibilitats entre les diferents activitats en l'àmbit terrestre. Així, a partir de les seqüències històriques de la qualitat de les aigües litorals catalanes des del 1990, analitzades per l'Agència Catalana de l'Aigua,⁷⁸⁷ es podria acabar elaborant una planificació de les activitats que es poden desenvolupar o no en l'àmbit terrestre, o com a mínim es podria intentar minimitzar els impactes que aquestes produeixen sobre les aigües costaneres —sobretot d'aquelles que comporten abocaments o usos especialment intensos o perillosos del domini públic—. La regulació de l'àmbit marí també podria servir per planificar, a partir dels mateixos estudis, les concessions que possibilitin l'execució d'obres fixes al mar i les que emparin les instal·lacions marítimes menors en el domini públic maritimoterrestre, com ara embarcadors, molls de pilons, escars, etc. —al marge dels ports, que ja tenen la seva pròpia regulació i planificació, que no és objecte d'aquest treball—. Tot plegat, en la línia dels objectius de la Directiva 2000/60/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre de 2000, per la qual s'estableix un marc comunitari d'actuació en l'àmbit de la política d'aigües.⁷⁸⁸

És justament, però, en l'àmbit terrestre del domini públic, i en la precisió de les seves servituds de protecció, on el nou PDUSC tindria més camp per córrer en la nova planificació. Així, el nou PDUSC podria servir per precisar els límits del litoral en cada tram de costa i regular bona part de les previsions de les “normes generals i específiques per trams de costa”, previstes a l'article 34⁷⁸⁹ de la LC i declarades inconstitucionals per la STC 149/1991, pel fet de considerar que vulneraven les competències autonòmiques en ordenació del litoral.

⁷⁸⁷ Les seqüències històriques de la qualitat de les aigües litorals catalanes des del 1990 es poden consultar en aquesta web de l'Agència Catalana de l'Aigua: http://aca-web.gencat.cat/aca/appmanager/aca/aca?_nfpb=true&_pageLabel=B10200267951250775762574&_nfls=false (darrera consulta: 16 de juliol de 2012)

⁷⁸⁸ *Diari Oficial de la Unió Europea (Legislació)* 327, de 22 de desembre de 2000.

⁷⁸⁹ “1. [...] sense perjudici de les competències de [...] Ajuntaments, ha de dictar les normes generals i les específiques per trams de costes determinats, sobre protecció i utilització del domini públic maritimoterrestre, amb subjecció al que preveu aquesta Llei. Tals normes inclouran directrius sobre les matèries següents:

- a) Realització d'actuacions de defensa, regeneració, recuperació, millora i conservació del domini públic.
- b) Prioritats per atendre les demandes d'utilització, existents i previsibles, en especial sobre serveis de temporada en platges, abocaments, i extraccions d'àrids a la riba del mar i en els terrenys qualificats de domini públic [...].

Sobre les diferents previsions de l'article 34 de la LC, en incorporar-les a l'ordenament català a través dels PDUSC, algunes tindrien un mer caràcter de directrius pel fet de no ser competència de la Generalitat —com per exemple l'afectació i desafectació de terrenys—, però d'altres podrien tenir caràcter vinculant, com per exemple l'atorgament, renovació, pròrroga o extinció de concessions i autoritzacions. No és menys cert, però, que alguna de les previsions de l'article 34 —com la de la lletra e), sobre règim d'utilització de les platges— tenen poc sentit en una norma de planejament supramunicipal i probablement també tenen mal encaix en el principi d'autonomia municipal.

Sigui com sigui, si el nou PDUSC pogués recuperar per a l'ordenament català bona part de les facultats de l'escapçat article 34 de la LC, es podrien corregir —per al territori català— unes de les disfuncions històriques de la legislació de costes espanyola —que no té instruments de regulació parcial de determinats trams de costa.

Ara bé, la regulació del nou PDUSC no es pot limitar al domini públic maritimoterrestre, i també ha de servir per garantir les servituds de la LC, i altres limitacions de la propietat, regulades en el títol II de la LC. De fet, la mateixa LC ja disposa, en relació amb la servitud d'accés al mar o la planificació de la zona d'influència, que l'ordenació territorial i urbanística ha de preveure accessos suficients o reserves d'aparcaments. A aquestes previsions s'hi afegiria ara, en el nou PDUSC, la planificació dels usos permesos en la servitud de protecció o de les eventuais autoritzacions en zones de servitud de trànsit i d'accés al mar —d'acord amb les noves competències.

Dit en altres termes, el tercer PDUSC seria en definitiva una aplicació específica —d'acord amb la realitat del nostre litoral— de les disposicions de la LC a Catalunya, amb la singularitat que per primer cop una única administració —la Generalitat— planificaria a escala supramunicipal el conjunt del territori català, en línia amb la Recomanació 2002/413/CE. Això hauria de permetre, en definitiva, assolir bona part dels objectius del Pla estratègic de gestió integrada de les zones costaneres de Catalunya (PEGIZC).

-
- c) Localització en el domini públic de les infraestructures i instal·lacions, incloent-hi les d'eliminació d'aigües residuals i abocaments al mar.
 - d) Atorgament de concessions i autoritzacions.
 - e) Règim d'utilització de les platges, seguretat humana en els llocs de bany i altres condicions generals sobre ús d'aquelles i les seves instal·lacions.
 - f) Adquisició, afectació i desafectació de terrenys. [...]"

Ara bé, les estratègies de gestió integrada del litoral no es fonamenten únicament en la planificació urbanística de l'espai, sinó que tenen especialment en compte el foment de la participació pública en matèria de gestió integrada de les zones costaneres i els seus recursos.

3.2.3 La participació pública en la planificació de la gestió integrada del litoral

S'ha apuntat al llarg d'aquest treball la importància que té l'acceptació social de les normes i els plans d'ordenació de l'espai litoral perquè tinguin èxit. Normalment només aquella ordenació feta a partir d'un ampli consens, que en redueix la litigiositat però també en garanteix una millor aplicació, acaba garantint-ne el desplegament.

El valor inqüestionable que el litoral té per a la societat, no només emocional o patrimonial, sinó també econòmic, pel bon nombre de llocs de treball que en depenen, el converteixen en un espai molt sensible, sobre el qual tota intervenció —sobretot les urbanístiques— sol generar un important debat sobre la conveniència o no del seu desenvolupament.

En aquest context, una part de l'èxit dels models de gestió integrada que hem estudiat en el dret comparat dels EUA o de França depèn de l'articulació de mecanismes de participació en la planificació dels instruments de gestió integrada del litoral. Probablement es tracta de processos que fan més complex i llarg el procés de tramitació d'aquests instruments, però al mateix temps —ben articulats— en garanteixen l'eficàcia.

En el marc de la CZMA americana, la participació en l'aprovació dels programes estatals de gestió del litoral consistia en audiències públiques. En canvi, en el model francès, l'articulació de la participació pública —en els projectes o plans amb afectació en el medi— es realitza a través d'un mecanisme més complex, anomenat *enquête publique*.

L'*enquête publique* garanteix —tal com s'ha exposat— un control previ dels instruments de planejament a través de la investigació que realitzen experts designats pel tribunal administratiu i els mateixos ciutadans, les aportacions dels quals acaben reflectides en un informe que s'ha de tenir en compte en l'aprovació del pla. Així es facilita l'accés de la ciutadania —o les associacions de protecció del medi natural— als tribunals administratius davant d'eventuals infraccions de la llei. Això, en definitiva, també acaba garantint un major control de la jurisdicció administrativa en l'aprovació del planejament urbanístic.

A Catalunya —i a l'Estat espanyol en general— la participació pública en la tramitació d'instruments de planejament es limita, en la majoria dels casos, a un mer tràmit d'informació pública i en alguns casos puntuals —com en la tramitació d'un POUM— en l'articulació d'un programa de participació ciutadana acompanyat d'una nova informació pública durant l'avanç de planejament —que sol acabar en lletra morta.

Tot i aquesta realitat, l'adopció d'aquests nous instruments d'ordenació del litoral pot ser un bon pretext per intentar posar en funcionament mecanismes més ambiciosos de participació pública⁷⁹⁰ i, en definitiva, de control del planejament. En aquest sentit, l'adopció d'un mecanisme obligatori com l'*enquête publique* a l'hora de tramitar una figura com el nou PDUSC d'ordenació del domini públic, o fins i tot en l'aprovació dels POUM dels municipis litorals, ajudaria sens dubte a millorar el planejament i adequar-lo al marc legal.

No es tractaria només de donar a conèixer la tramitació d'aquestes figures a través de mitjans electrònics —com fins ara—, sinó d'articular els mecanismes que garanteixin la independència del procés de control previ a l'aprovació dels instruments de planificació⁷⁹¹ del litoral —sigui amb la participació de la jurisdicció contenciosa, com en el cas francès, o a través, per exemple, del consorci públic proposat en aquest treball per a la gestió de l'espai litoral.

En conclusió, l'articulació de nous instruments de gestió integrada del litoral —terrestre i marí— a través de les noves competències de la Generalitat, ben travades amb mecanismes eficients de participació públics, ha de garantir la gestió integrada de la nostra costa.

⁷⁹⁰ Sobre aquesta necessitat també s'ha pronunciat Juan M. BARRAGÁN MUÑOZ, *La gestión de áreas litorales en España y Latinoamérica*, op. cit. (pàg. 165-193).

⁷⁹¹ Per conèixer en profunditat els actuals controls del planejament urbanístic –social, polític, administratiu o judicial- es pot veure l'obra del Joan M. TRAYTER JIMÉNEZ *El control del planeamiento urbanístico*, Fundación Abad Oliba, Editorial Civitas, Barcelona, 1996.

4. L'AVANTPROJECTE DE REFORMA DE LA LLEI DE COSTES: ELS SEUS RISCOS I LA NECESSITAT D'ESTABLIR-HI LÍMITS A TRAVÉS DEL MARC JURÍDIC CATALÀ

De manera inesperada, en la fase final de redacció d'aquest treball apareix, a mitjans del mes de juliol de l'any 2012, l'Avantprojecte de reforma de la Llei de protecció i ús sostenible del litoral i de modificació de la Llei de costes,⁷⁹² que, a diferència de reformes anteriors, comporta una reforma “profunda”, en paraules del preàmbul, del text de la Llei del 1988 i una pròrroga selectiva de les concessions que havia atorgat aquella i que expiraven els anys vinents.

Tal com s'havia denunciat amb anterioritat a aquest text, la LC, que va ser un text revolucionari en el moment en què es va promulgar, presentava des de fa temps disfuncions poc desitjables, derivades, des del meu punt de vista, de tres elements: un text excessivament uniformitzador per a un litoral complex de pràcticament 8.000 km; un règim transitori excessivament ampli que encara s'aplica, 24 anys després de la promulgació, i probablement una manca de rigor en la seva aplicació.

El preàmbul de l'Avantprojecte —que ara iniciarà la tramitació a les Corts generals— fa èmfasi justament en dos d'aquests elements: el fet que la Llei “ha tolerat resultats inacceptables mediambientalment” i l'excessiva transitorietat de la llei que el 1988 es va formular per intentar evitar la responsabilitat patrimonial de l'Administració pública,⁷⁹³ però

⁷⁹² L'esborrany de l'Avantprojecte, elaborat pel Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient, va ser revisat pel Consell de Ministres el 13 de juliol de 2012 i remès al Consell Assessor de Medi Ambient. Posteriorment tornarà al Consell de Ministres, que al seu torn l'enviarà al Congrés dels Diputats per iniciar-ne la tramitació parlamentària com a projecte de llei. Es pot consultar el contingut íntegre de l'Avantprojecte en aquest enllaç del Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient: http://www.magrama.gob.es/es/costas/temas/anteproyecto_tcm7-215703.pdf (darrera consulta: 20 de juliol de 2012).

⁷⁹³ En el preàmbul de la Llei de costes es posen de manifest aquests criteris:

“[...] En el marco del respeto general a los derechos legalmente adquiridos, el criterio básico que se utiliza consiste en establecer la plena aplicabilidad de las disposiciones de la Ley sobre la zona de servidumbre de protección y de influencia únicamente a los tramos de costa que todavía no están urbanizados y en los que los propietarios del suelo no tienen un derecho de aprovechamiento consolidado conforme a la legislación urbanística. En cambio, en las zonas urbanas o urbanizables, en las que sí se han consolidado tales derechos de aprovechamiento, no se aplican las determinaciones sobre la zona de influencia y la anchura de la servidumbre de protección se limita a 20 metros, es decir, la misma extensión que correspondía a la servidumbre de salvamento según la legislación de costas que ahora se deroga. Con los criterios de la nueva Ley se evita, por una parte, la incidencia sobre derechos adquiridos en términos que pudieran originar una carga indemnizatoria que gravitaría fundamentalmente sobre la Administración Urbanística y, por otra parte, se excluye también la necesidad de afrontar un proceso de revisión del planeamiento que introduciría un factor de inseguridad en las expectativas de edificación. [...]”

que havia tingut una aplicació “caòtica i arbitrària”, tal com criticava l’informe AUKEN, elaborat per la Comissió de Peticions del Parlament Europeu.⁷⁹⁴

El que és paradoxal, però, és que la reforma, que s’empara en la necessitat de garantir la protecció del litoral i atorgar més seguretat jurídica, fa exactament el contrari, en reduir l’àmbit de protecció de la LC i reobrir un debat sobre les propietats en domini públic maritimoterrestre que semblava superat. Així, es protegeix els compradors de bona fe, tal com reclamava l’informe AUKEN⁷⁹⁵, però no s’exigeix responsabilitats de cap tipus als infractors. No elimina la transitorietat de la norma anterior —manté intacte el seu règim transitori—, però obre la porta a nous excessos d’aquells que el preàmbul anomena “inacceptables”.

No és l’objecte d’aquest treball l’estudi detallat de totes les modificacions d’aquest avantprojecte, com tampoc no ho ha estat l’estudi de la mateixa LC, però sí que vull posar de manifest els riscos que l’Avantprojecte —que de moment només és un esborrany— pot comportar per a l’ordenació del litoral català. Des d’aquesta perspectiva, els inconvenients que la reforma planteja s’han dividit en tres grans blocs: possibles noves invasions competencials en matèria d’ordenació del litoral i urbanisme; disminució substancial de l’àmbit de protecció de la LC, i ampliació de les concessions i canvi del règim jurídic d’aquestes.

S’ha de recordar que, tot i que l’ordenació del litoral sigui una competència exclusiva de la Generalitat, el cert és que els importants condicionants interpretatius derivats de l’analitzada Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, la condicionen a la LC i, per tant, moltes de les noves previsions poden tenir una traducció directa al litoral català.

Tot i això, com s’analitzarà a continuació, algunes de les reformes que es plantegen són susceptibles de ser matisades, o fins i tot inaplicades, a Catalunya, ja sigui a través dels

⁷⁹⁴ Informe sobre l’impacte de la urbanització extensiva a Espanya en els drets individuals dels ciutadans europeus, el medi ambient i l’aplicació del dret comunitari, amb fonament en determinades peticions rebudes, op. cit.

⁷⁹⁵ De fet sobre aquest darrer aspecte la Comissió Europea, en una nota de premsa de 3 d’agost de 2012, expressava la seva satisfacció per l’Avantprojecte de reforma de la Llei de costes. En el text de la nota la vicepresidenta de la Comissió Europea, VIVIANE REDING, afirmava que “La nova llei espanyola té per objecte millorar la seguretat jurídica per als ciutadans i les empreses europees i, per tant, també la seva confiança a l’hora d’invertir en un entorn jurídic estranger. Aquesta és una bona notícia tant per als ciutadans com per a l’economia espanyola”.

vigents plans directors urbanístics del sistema costaner, ja sigui per les competències que la Generalitat exerceix en matèria de concessions sobre el domini públic, o bé perquè el govern de la Generalitat desplega instruments addicionals de protecció a través de la nova Llei d'ordenació del litoral que es defensa en aquesta tesi. És important recordar, en aquest sentit, que la LC és només un mínim comú denominador per al conjunt del litoral espanyol, que pot ser sotmès a majors nivells de protecció a través de la legislació autonòmica.

4.1 Possibles noves invasions competencials en matèria d'ordenació del litoral i urbanisme

Malgrat que és cert que la reforma que ara es planteja no modifica ni un sol article dels que serveixen per distribuir les competències entre les diferents administracions —articles 110 a 115 de la LC— i que en el preàmbul de la reforma s'afirma que es “respecta el complex repartiment competencial”, això no vol dir que el nou text no prevegi mecanismes que plantegin dubtes raonables de constitucionalitat des de la perspectiva competencial.

De nou, com va passar amb el text original del 1988, són dos els títols competencials autonòmics que es podrien veure afectats: l'ordenació del litoral i l'urbanisme. En contrapartida, l'Estat n'utilitza essencialment⁷⁹⁶ dos més: el 149.1.1, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva en la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat entre tots els espanyols, i el 149.1.23, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre la legislació bàsica en matèria de medi ambient vinculada a la titularitat del domini públic que li atorga el 132.2 de la CE per justificar la nova regulació, tal com es va fer amb la LC.

S'aprecien, en primer lloc, indicis d'invasió competencial en diferents condicions que la LC —com a legislació bàsica— imposa a les comunitats autònomes pel que fa a l'atorgament d'autoritacions a la servitud de protecció, així com pel que fa a la gestió del domini públic maritimoterrestre. Així, observem que el nou article 13 *bis* de la LC imposa condicions d'eficiència energètica i d'estalvi d'aigua a les obres de reparació, millora, consolidació i

⁷⁹⁶ Tal com s'explica en la disposició addicional primera, la reforma de la Llei de costes es dicta d'acord amb els articles 149.1.1 i 149.1.23 de la Constitució espanyola. Però aquests no són els únics títols competencials emprats, ja que els apartats quatre i cinc de l'article primer es dicten a l'empara de la clàusula vuitena de l'article 149.1 de la Constitució. Finalment, els apartats tres, catorze, quinze, setze, disset, divuit, vint, vint-i-un, vint-i-quatre de l'article primer, l'article segon i la disposició transitòria cinquena es dicten a l'empara de la clàusula divuitena de l'article 149.1 de la Constitució.

modernització de les edificacions presents en aquesta servitud.⁷⁹⁷ En termes idèntics, les mateixes condicions s'imposen a les obres de reparació, millora, consolidació i modernització de la servitud de trànsit i de les concessions en domini públic maritimoterrestre, d'acord amb el nou redactat de la disposició transitòria quarta.

S'ha de recordar que la Generalitat té la competència per a l'atorgament d'aquestes autoritzacions, en la servitud de protecció, d'acord amb el que es disposava en el fonament jurídic tercer de la Sentència 149/1991, que anul·lava l'article 26.1 de la LC —que atorgava aquesta competència a l'Estat—. A partir d'aquesta competència, la Generalitat va aprovar el Decret 55/1992, de 10 de febrer, pel qual s'atribueixen competències al Departament de Política Territorial i Obres Públiques en la zona de servitud de protecció de la LC, i darrerament en va concretar la regulació en la disposició addicional sisena de la Llei 3/2012, del 22 de febrer, de modificació del Text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost.⁷⁹⁸

⁷⁹⁷ “3. Los titulares de las obras e instalaciones que tras la revisión del deslinde se incorporen a la zona de servidumbre de protección podrán realizar obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie.

Estas obras deberán suponer una mejora en la eficiencia energética. A tal efecto y cuando les resulte aplicable tendrán que obtener una calificación energética final que alcance una mejora de dos letras o una letra B, lo que se acreditará mediante la certificación de eficiencia energética, de acuerdo con lo previsto en el Real decreto 42/2007, de 19 de enero, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción o con renovaciones importantes, o lo que cualquier otra norma pueda establecer en el futuro para la certificación de edificios existentes.

Asimismo, en estas obras, cuando proceda, se emplearán los mecanismos, sistemas, instalaciones y equipamientos individuales y/o colectivos que supongan un ahorro efectivo en el consumo de agua. En el caso de que afecten a jardines y espacios verdes, para su riego fomentarán el uso de recursos hídricos marginales, tales como aguas regeneradas o aguas de lluvia almacenadas.

Circunstancias que deberán acreditar ante la Administración, mediante una declaración responsable, de acuerdo con lo previsto en el artículo 71 *bis* de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común, con carácter previo a la autorización urbanística que proceda. En caso de que las obras o instalaciones afecten a la servidumbre de tránsito, se requerirá autorización previa de la Administración del Estado”.

⁷⁹⁸ “[...] 4. Correspon al departament competent en matèria de costes d'autoritzar l'ocupació del domini públic maritimoterrestre i l'explotació dels serveis de temporada pels ajuntaments que ho sol·licitin, amb l'aprovació prèvia del pertinent pla de distribució d'usos i serveis de temporada. Aquestes autoritzacions són anuals i, en el cas que les explotin terceres persones, l'ajuntament autoritzat ha de vetllar pel compliment de les condicions del títol administratiu habilitant.”

5. El termini màxim per a la notificació de la resolució expressa dels procediments d'autorització d'obres, instal·lacions i activitats en la zona de servitud de protecció del domini públic maritimoterrestre a què fa referència la legislació en matèria de costes és de sis mesos. El venciment d'aquest termini sense que s'hagi

Ara bé, les disposicions esmentades no qüestionen l'atorgament d'aquestes concessions per part de la Generalitat, sinó que hi imposen noves condicions, a l'empara d'una norma de caràcter bàsic dictada d'acord amb la competència estatal en matèria de medi ambient,⁷⁹⁹ i tenen un correcte encaix constitucional si seguim el que disposava la STC 149/1991 sobre la LC, en el fonament jurídic tercer, que, tot i que va reconèixer la competència autonòmica per atorgar les autoritzacions, la va condicionar al respecte de la normativa estatal.⁸⁰⁰

El mateix raonament podem fer en relació amb les condicions que la nova llei remet per via reglamentària —nous articles 25.4 i 38.1 LC— per autoritzar publicitat en la servitud de protecció i el domini públic maritimoterrestre —activitat prohibida amb vigència de l'actual LC—. Les condicions tenen també encaix en la distribució competencial operada per la STC 149/1991 i no planteja cap problema la remissió reglamentària, tal com va concloure el tribunal en el mateix fonament jurídic tercer.⁸⁰¹

notificat la resolució expressa corresponent legitima la persona interessada per entendre desestimada la seva sol·licitud per silenci administratiu.

6. L'òrgan competent en matèria de costes per atorgar les autoritzacions a què fa referència l'apartat 5 pot acordar motivadament la inadmissió a tràmit de les sol·licituds formulades per les persones interessades quan siguin manifestament contràries a la legislació vigent en matèria de costes.

7. Correspon al departament competent en matèria de costes d'autoritzar noves actuacions amb relació a les obres, les instal·lacions i les activitats implantades legalment en la zona de servitud de protecció del domini públic maritimoterrestre. Això no obstant, si aquestes actuacions no comporten l'increment de la superfície ocupada o de la volumetria existent, ni canvi de l'ús autoritzat, se subjecten al règim de comunicació prèvia. En aquest cas, la persona interessada ha de presentar la comunicació corresponent conjuntament amb la documentació acreditativa de la implantació legal de les obres i les instal·lacions preexistents i, si l'òrgan competent en matèria de costes no manifesta motivadament la disconformitat de l'actuació amb la legislació aplicable en matèria de costes en el termini de dos mesos, pot dur a terme l'actuació comunicada.

8. Les persones que hagin formulat sol·licituds abans de l'entrada en vigor d'aquesta llei que tinguin per objecte actuacions que no comporten l'increment de la superfície ocupada o de la volumetria existent, ni canvi de l'ús autoritzat, poden dur a terme l'actuació corresponent si l'òrgan competent en matèria de costes no es manifesta en sentit contrari, en el termini de dos mesos des que la llei entri en vigor.”

⁷⁹⁹ El Reial decret 47/2007, de 19 de gener, pel qual s'aprova el procediment bàsic per a la certificació d'eficiència energètica d'edificis de nova construcció.

⁸⁰⁰ FJ tercer de la STC 149/1991: “[...] Corresponderá, pues, ejercitar esa potestad autorizatoria a los pertinentes órganos de las comunidades autónomas o, en su caso, a los ayuntamientos, que, como es obvio, deberán ajustarse a la normativa estatal, incluida la que se dicte para la protección de determinados tramos de costa prevista en el art. 22 de la Ley, así como a la que, en su caso, resulte de la legislación autonómica y de los correspondientes instrumentos de ordenación, cuya infracción podrá ser eventualmente corregida por la jurisdicción correspondiente [...]”.

⁸⁰¹ FJ tercer de la STC 149/1991: “[...] Un problema específico es el que se suscita en relación con el último inciso del apartado, que remite al Reglamento la determinación de las condiciones que en todo caso, y para

Tot i això, a una conclusió diferent hem d'arribar en relació amb la previsió del nou apartat segon de l'article 119, que permet que l'Administració de l'Estat suspengui acords dels ens locals sense necessitat de recórrer a la via jurisdiccional:

“2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior y de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 67 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local, el Delegado del Gobierno, a instancia del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, podrá suspender los actos y acuerdos adoptados por las entidades locales que afecten a la integridad del dominio público marítimo terrestre o de la servidumbre de protección o que supongan una infracción manifiesta de lo dispuesto en el artículo 25 de la presente ley.”

Els actes i acords a què es refereix la disposició anterior són —tot i que no es mencioni de manera explícita— de naturalesa urbanística i poden fer referència a l'aprovació de planejament o de llicències urbanístiques. Bona prova d'això és que l'article ha estat definit pel mateix govern espanyol —en paraules de la seva vicepresidenta— com una “clàusula *antialgarrobicos*” i pretén evitar situacions com les que han tingut lloc en aquesta platja d'Almeria, on el planejament municipal va autoritzar la construcció d'un hotel sobre la servitud de protecció.⁸⁰²

Tot i les bones intencions del mecanisme estatal de protegir el domini públic, s'ha de recordar que l'Estat no disposa de competències en matèria urbanística, tal com va dictaminar el Tribunal Constitucional també en la Sentència STC 61/1997, de 20 d'abril, que hem analitzat en aquest treball. En conseqüència, no té capacitat per suspendre aquests acords i molt menys encara per la via excepcional i desproporcionada de l'article 67.1 de la Llei de bases de règim

asegurar la protección del dominio público, deberán cumplirse en la ejecución en esta zona de terraplenes, desmontes o tala de árboles, pues, como reiteradamente hemos dicho a partir de la STC 32/1983 (RTC 1983\32), es la Ley el instrumento adecuado para el establecimiento de la legislación básica. Esa doctrina no impide, sin embargo, en modo alguno que la propia Ley se remita al Reglamento cuando tal remisión sea necesaria para garantizar el fin a que responde la competencia estatal para la legislación básica. Como es obvio, la legitimidad constitucional de la norma reglamentaria así producida dependerá del uso que de la habilitación legal se haya hecho, por lo que no es éste el momento de pronunciarnos sobre la impugnación de los arts. 45 y, sobre todo, 46 del Reglamento. De otra parte, y como consideración complementaria, ha de recordarse que, como ya hemos dicho en lo que toca a la protección del medio ambiente, la competencia asumida estatutariamente por las comunidades autónomas no es la de desarrollar la legislación básica, sino la de complementarla mediante normas adicionales de protección, de donde se infiere que en principio también el desarrollo reglamentario de las Leyes sobre la materia es competencia estatal o, dicho de otro modo, que la «legislación básica» incluye tanto las normas con rango de Ley como las reglamentarias dictadas en su desarrollo. [...]”

⁸⁰² Sobre el cas de l'Algarrobico es pot veure la recent Sentència del Tribunal Suprem de 29 de març de 2012 (STS 1739/2012), en què la secció cinquena de la Sala Contenciosa Administrativa del TS confirma l'anterior Sentència de la secció primera de l'Audiència Nacional de 23 de febrer de 2008, per la qual es desestima el recurs presentat per l'Ajuntament de Carboneras contra l'atermenament del domini públic efectuat per l'Ordre del Ministeri de Medi Ambient de data 8 de novembre de 2005.

local.⁸⁰³ En aquest sentit, la Carta europea de l'autonomia local, en l'article 8.3, exigeix, en relació amb els instruments de control de l'Administració local, mantenir la proporcionalitat entre la intervenció i els interessos que es pretén salvaguardar. En aquest cas, és certament de difícil justificació al·legar atemptat greu a "l'interès general d'Espanya" per la simple aprovació d'una disposició urbanística, encara que tingui afectacions en una servitud de protecció o sobre el domini públic maritimoterrestre.

El propi Tribunal Constitucional, en relació a l'article 67 de la LBRL, va recalcar en la seva sentència 214/1989,⁸⁰⁴ de 21 de desembre, "el carácter extraordinario y excepcional del mismo, motivado por evidentes razones de gravedad y urgencia" en contraposició la via ordinària d'impugnació d'acords contemplada en els articles 65 i 66 de la LBRL. No només això, sinó que en la reiterada STC 149/1991, el mateix Tribunal va anul·lar un article —el 118 de la LC— en què l'Estat s'atribuïa la facultat de coordinar l'activitat de l'administració local d'acord amb l'article 59 de la LBRL. En aquell cas el Tribunal va resoldre que la remissió al precepte que feia la LC, sense condicions ni límits, podia atemptar contra l'autonomia municipal.

S'ha de reconèixer, però, que la revisió que ara es planteja de la LC s'aprova en un context de reforma del conjunt de l'Administració local, que planteja una reducció del seu marc competencial —en la reforma de la Llei de bases de règim local, tramitada paral·lelament a la LC—⁸⁰⁵ i una pèrdua de la seva autonomia,⁸⁰⁶ amb un major control per part de

⁸⁰³ "1. Si una entidad local adoptara actos o acuerdos que atenten gravemente al interés general de España, el delegado del Gobierno, previo requerimiento para su anulación al presidente de la Corporación efectuado dentro de los diez días siguientes al de la recepción de aquéllos, podrá suspenderlos y adoptar las medidas pertinentes para la protección de dicho interés.

2. El plazo concedido al presidente de la Corporación en el requerimiento de anulación no podrá ser superior a cinco días. El del ejercicio de la facultad de suspensión será de diez días, contados a partir del siguiente al de la finalización del plazo del requerimiento o al de la respuesta del presidente de la Corporación, si fuese anterior.

3. Acordada la suspensión de un acto o acuerdo, el delegado del Gobierno deberá impugnarlo en el plazo de diez días desde la suspensión ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa."

⁸⁰⁴ RTC 1989\214

⁸⁰⁵ Es pot consultar el contingut de la reforma de la Llei de bases de règim local en l'enllaç següent: <http://www.cositalnetwork.es/media/kunena/attachments/63/ANTEPROYECTODELEYPARALARACIONALI ZACINYSOSTENIBILIDADDELAADMINISTRACIONLOCAL.pdf> (darrera consulta: 16 d'agost de 2012).

⁸⁰⁶ Bon exemple d'aquesta pèrdua de l'autonomia local és la previsió de dissolució de les corporacions locals que no compleixin, per exemple, l'objectiu d'estabilitat pressupostària, de deute públic o de la regla de despesa,

l'Administració general de l'Estat sobre l'actuació dels ajuntaments. Malgrat tot, no em sembla ni oportú, ni proporcional, ni tampoc respectuós amb el principi d'autonomia local que l'Estat aprofiti aquest context de reformes per assumir competències que no li pertoenen, d'acord amb el repartiment competencial dels articles 148 i 149 de la CE, ni molt menys que s'extralimiti en la utilització de mecanismes com els de l'article 67 de la LBRL, que haurien de constituir instruments excepcionals de control en un règim democràtic com el nostre.

D'altra banda, no hem de perdre de vista que ja existeixen mecanismes de control estatals a la LC, com el de l'article 117, que exigeix l'informe de l'Administració de l'Estat per aprovar el planejament municipal. En aquest sentit, és important recordar que la problemàtica de la platja de l'Algarrobico —utilitzada com a argument per aprovar aquest nou mecanisme— va tenir lloc precisament per una manca de control de l'Administració general de l'Estat, tal com queda acreditat pel Tribunal Suprem.⁸⁰⁷

Així mateix, en el supòsit que eventualment tingués lloc un acte o acord que posés en risc la integritat del domini públic o la servitud de protecció, actualment l'article 119.1 de la LC ja faculta qualsevol administració territorial —entre les quals l'Estat— per impugnar acords i demanar-ne la suspensió⁸⁰⁸, en el supòsit que infringeixin la LC. Igualment, el TRLUC

tal com planteja l'article 26.3 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, en relació amb l'article 61 de la Llei de bases de règim local.

⁸⁰⁷ Fonament jurídic quart de la Sentència de la secció cinquena de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem de 29 de març de 2012 (STS 1739/2012): “[...] El hecho de que la Administración estatal de costas informase favorablemente la Revisión de las Normas Subsidiarias, tal y como quedó definitivamente aprobada, no resta un ápice al deber legalmente impuesto de adaptar las disposiciones del planeamiento urbanístico a lo previsto en la Ley de Costas, sino que tal circunstancia sólo revela un proceder irrespetuoso con lo dispuesto en la Ley de Costas por la Administración estatal al informar la Revisión del mentado instrumento de ordenación urbanística [...]”.

⁸⁰⁸ Sobre aquest mecanisme es pot veure l'obra de María del Carmen NÚÑEZ LOZANO, *Legislación de costas y planificación urbanística*, Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo, Sevilla, 2009 (pàg. 235-258).

preveu mecanismes —en els articles 15⁸⁰⁹ i 63—⁸¹⁰ perquè la Generalitat pugui executar subsidiàriament les competències urbanístiques o fins i tot suspendre el POUM del municipi.

En conseqüència, és a la Generalitat a qui corresponen les competències i qui disposa dels mecanismes per intervenir davant d'eventuals actes i acords municipals que posin en risc el domini públic maritimoterrestre o les seves servituds de protecció. La prerrogativa que el nou article 119.2 atorga a l'Estat no només no s'ajusta al que haurien de ser els mecanismes de control de l'Administració local, sinó que envaeix competències exclusives de la Generalitat de Catalunya i de la resta de comunitats autònomes amb litoral.

⁸⁰⁹ L'article 15 preveu el supòsit en què la Generalitat es pot subrogar en les competències dels ens locals:

“1. L'Administració de la Generalitat fomenta l'acció urbanística dels ens locals, coopera en l'exercici de llurs competències en aquesta matèria i, en supòsits d'inactivitat o d'incompliment, se subroga en la competència corresponent, si l'ens afectat no la compleix en el termini d'un mes d'haver-li fet el requeriment pertinent. En el cas de l'exercici de la competència en matèria de protecció de la legalitat urbanística, els terminis de compliment són els establerts específicament.

2. Si l'Administració de la Generalitat executa subsidiàriament les competències urbanístiques locals, amb els requisits i els pressupòsits establerts per la legislació municipal i de règim local, pot designar, per a un termini concret, un gerent o una gerent, o bé pot transferir les atribucions necessàries de la corporació municipal a la comissió territorial d'urbanisme corresponent, o a una altra entitat supralocal del seu àmbit territorial, que les ha d'exercir mitjançant una comissió especial, en la qual hi ha de tenir representació l'ajuntament.

3. Amb caràcter general, les relacions interadministratives en l'exercici de les competències urbanístiques respectives s'ajusten al que disposen la normativa de règim local, la normativa de procediment administratiu i, si escau, la normativa reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, sens perjudici del que estableix l'article 60.3 per a la concertació d'actuacions en matèria de sòl i d'habitatge entre els ajuntaments i l'Administració de la Generalitat”.

⁸¹⁰ L'article 63 del TRLUC regula els supòsits de suspensió d'un pla d'ordenació urbanística municipal:

“1. El Govern, per raons justificades d'interès públic, a proposta del conseller o consellera de Política Territorial i Obres Públiques, d'ofici o a iniciativa d'un altre conseller o consellera del Govern, un cop vist l'informe de la Comissió d'Urbanisme de Catalunya, i havent concedit audiència als ens locals interessats, pot suspendre la vigència d'un pla d'ordenació urbanística municipal, en la forma, en els terminis i amb els efectes assenyalats pels articles 73 i 74, en tot el seu àmbit o en part d'aquest, i acordar-ne la modificació o la revisió.

2. En el cas de suspensió de la vigència d'un pla d'ordenació urbanística municipal a què es refereix l'apartat 1, el Departament de Política Territorial i Obres Públiques pot dictar en el termini de sis mesos, a comptar de l'acord de suspensió, les normes de planejament que supleixin el pla fins que no se n'aprovi la modificació o la revisió.

3. Les normes dictades en virtut de l'apartat 2 poden abastar sòl urbanitzable mancat de pla parcial urbanístic aprovat, o que el tingui en tramitació, per permetre-hi la instal·lació d'equipaments o serveis comunitaris, si l'acord del Govern aprecia raons d'interès públic supramunicipal; en aquest supòsit, les normes s'han de desenvolupar mitjançant el pla especial urbanístic corresponent.

4. Les facultats atribuïdes al Govern per aquest article s'apliquen també en els supòsits a què es refereix l'article 190.2 i a instància de les corporacions locals interessades, també per raons justificades d'interès públic.”

4.2 Disminució substancial de l'àmbit de protecció de la Llei de costes

Més enllà dels problemes competencials que la norma pugui plantejar, un dels seus principals riscos, denunciat per nombroses organitzacions mediambientals⁸¹¹ i acadèmiques,⁸¹² és la regressió de l'espai protegit que suposaria l'aprovació de l'Avantprojecte de LC.

A l'hora de reduir l'espai protegit, l'Avantprojecte de llei utilitza diferents tècniques⁸¹³ per excloure els espais del règim general: redefineix el concepte de *zona maritimoterrestre*; redefineix les servituds i el seu règim transitori; crea un règim excepcional per a deu nuclis de població incorporats a l'annex de la Llei; crea criteris de delimitació *ad hoc* per a l'illa de Formentera, i configura un règim de protecció singular per a les anomenades *urbanitzacions maritimoterrestres* i els béns d'interès cultural.

L'aplicació de les diferents excepcions comporta no tan sols una disminució de l'espai protegit, sinó que a més atorga el dret als propietaris originals del domini públic desafectat a reclamar la propietat dels terrenys en el supòsit que disposin de títol inscrit en el Registre de la Propietat amb anterioritat a l'entrada en vigor de la LC —d'acord amb la disposició addicional cinquena de l'Avantprojecte.⁸¹⁴

De totes les tècniques emprades per la reforma, només estudiarem aquelles que tenen afectació al territori català, tot i que el projecte en si mateix planteja riscos importants per a la protecció d'altres espais litorals —com per exemple l'illa de Formentera, on la reforma crea

⁸¹¹ Moltes d'aquestes agrupacions s'integren en la plataforma en defensa de la Llei de costes anomenada No a Nuestra Costa, el manifest de la qual es pot consultar en l'enllaç següent: <http://www.noanuestracosta.org/> (darrera consulta: 14 d'agost de 2012).

⁸¹² En l'àmbit acadèmic destaca el *Manifiesto por la preservación y gestión de los espacios costeros*, impulsat, entre altres, pels professors JOAN ROMERO, ORIOL NEL·LO i ONOFRE RULLÁN i al qual s'han adherit, també entre altres, els catedràtics de Dret Administratiu ÀNGEL MENÉNDEZ REXACH i LUCIANO PAREJO. Aquest manifest es pot consultar a l'adreça http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/07/12/actualidad/1342097452_454280.html (darrera consulta: 14 d'agost de 2012).

⁸¹³ Sobre totes aquestes tècniques es pot veure NOGUERA DE LA MUELA, Belén; AGUIRRE I FONT, Josep M., "Costas y urbanismo: de la Ley de costas al Anteproyecto de ley de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas", dins LÓPEZ RAMÓN, Fernando; ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor (coord.), *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, Saragossa, 2012 (en premsa).

⁸¹⁴ "Los propietarios de terrenos que de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley no formen parte del dominio público, y que dispusieran de título inscrito en el Registro de la Propiedad con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, pueden reclamar su derecho de propiedad sobre tales terrenos ante la Jurisdicción Civil. El derecho de propiedad se reconocerá sin perjuicio de lo señalado en el artículo 4.5 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas."

un règim *ad hoc* de delimitació del domini públic i dóna cobertura a una previsió legal autonòmica anul·lada anteriorment pel Tribunal Constitucional.⁸¹⁵

4.2.1 Redefinició del domini públic maritimoterrestre

Una de les reformes de la Llei que pot tenir més conseqüències, pel que fa a la disminució de l'espai protegit, és la redefinició de la zona maritimoterrestre, que té com a conseqüència lògica i automàtica la redefinició de les servituds de protecció que es projecten a partir de la zona.

Des del 1988 fins a l'actualitat l'article 3 de la LC defineix la zona maritimoterrestre com "l'espai comprès entre la línia de baixamar escorada o màxima viva equinoccial, i el límit fins on arriben les onades en els majors temporals coneguts [...]". Aquesta definició és ara condicionada per l'Avantprojecte "d'acord amb les referències comprovades de què es disposi". Encara que *a priori* la nova definició sembla atorgar més seguretat jurídica als afectats, ja que els grans temporals coneguts podien fer referència a precedents històrics de difícil acreditació, la veritat és que la disposició addicional segona de l'Avantprojecte de Llei condiona de manera evident la interpretació de la nova condició.

L'esmentada disposició addicional segona obliga l'Administració general de l'Estat a revisar les delimitacions practicades amb anterioritat, prenent com a referència els majors temporals coneguts, "quan aquests, d'acord amb les referències comprovades de què es disposi, no van assolir el límit establert en la delimitació, almenys cinc vegades, en els anys immediatament anteriors a la data en què s'hagi practicat la delimitació, o, si no hi ha referències conegudes en aquest període, en els deu anys immediatament anteriors a l'entrada en vigor d'aquesta llei".

Es tracta d'una modificació important, ja que les referències a partir d'ara no tindran en compte el conjunt de la història, sinó només aquells temporals que amb una freqüència alta —amb una mitjana d'un cop cada dos anys— arribin a les nostres costes. Sembla evident que el Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient intenta amb aquesta reforma excloure els "temporals excepcionals", en línia amb la definició de la legislació

⁸¹⁵ Es tracta de la disposició addicional vint-i-dosena de la Llei 6/1999, de 3 d'abril, de les directrius d'ordenació territorial de les Illes Balears i de mesures tributàries, anul·lada per la Sentència 46/2007, d'1 de març de 2007. Publicada al BOE núm. 74 (suplement), de 27 de març de 2007.

francesa.⁸¹⁶ Però és poc prudent confondre l'excursional amb els temporals usuals que, sense arribar a la freqüència de referència proposada pel text de l'Avantprojecte, comporten un risc evident per a la seguretat dels habitants més propers a la costa.

El nou article 3 de la LC també delimita la incorporació en el domini públic a “les parts”, i no a la totalitat, com ara, dels terrenys baixos que s'inunden com a conseqüència del flux i reflux de les mareas, de les onades o de la filtració de l'aigua del mar. Finalment, el precepte aclareix que no passaran a formar part del domini públic maritimoterrestre aquells terrenys que siguin inundats artificialment i controladament, com a conseqüència d'obres o instal·lacions realitzades a aquest efecte, sempre que abans de la inundació no ho fossin. Això exclou de l'àmbit d'aplicació, per exemple, urbanitzacions maritimoterrestres que van ser creades i inundades artificialment i controladament.

Així mateix, la disposició addicional tercera de l'Avantprojecte disposa la línia exterior dels passejos marítims que l'administració de l'Estat hagi construït des del 1988, s'entendrà a tots els efectes com a línia interior de la ribera de la mar.

Els nous preceptes, més enllà de desprotegir directament molts terrenys que deixaran de ser domini públic —i que podran ser reclamats pels seus propietaris anteriors a l'entrada en vigor de la LC el 1988— també faran retrocedir de manera proporcional les servituds de protecció.

En el cas català, una part dels efectes negatius del retrocés de les servituds —com a conseqüència de la redefinició del domini públic— quedarà pal·liat gràcies a la vigència del plans directors urbanístics, d'una manera especial el primer, que continuarà prohibint la transformació del sòl no urbanitzable —amb independència de si és dins o fora de les servituds—. Ara bé, existeixen espais que, com que formen part del sòl urbà, no es troben protegits per l'articulat dels plans directors. Davant d'aquest fet i de les eventuais amenaces de transformació a què es poden veure sotmesos aquests, fóra aconsellable que aquests espais fossin regulats a través del nou pla director urbanístic que s'ha proposat en l'epígraf anterior, que matisés o anul·lés els efectes negatius d'aquesta reforma i els protegís de nou —amb independència de la seva titularitat pública o privada.

⁸¹⁶ Que defineix el *domini públic* com la part que cobreix las mareas, amb l'exclusió de las “perturbacions meteorològiques excepcionals”. Article L2111-4 del *Code général de la propriété des personnes publiques*: “[...] Le rivage de la mer est constitué par tout ce qu'elle couvre et découvre jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles [...]”.

4.2.2 Redefinició de les servituds i del seu règim transitori

Més enllà del retrocés de les servituds que comportarà la redefinició del domini públic, l'Avantprojecte també s'utilitza per redefinir els límits d'aquestes en supòsits concrets a través de dues disposicions. Una primera —el nou apartat 3 de l'article 23 de la LC— permet reduir la servitud de protecció de 100 a 20 metres en “les riberes de les rieres” —modificació que a Catalunya no té conseqüències de cap mena, perquè no existeix aquest tipus d'accident geogràfic, però sí en canvi a Galícia i altres indrets del mar Cantàbric.

Sí que pot tenir conseqüències per al litoral català, en canvi, la transitòria segona de l'Avantprojecte de llei, que amplia l'àmbit d'aplicació de l'apartat tres de la transitòria tercera de la LC —que reduïa l'àmbit de protecció de les servituds en els terrenys classificats com a sòl urbà en el moment d'entrada en vigor de la LC—. El nou text disposa que aquest règim transitori es pugui aplicar igualment —si es demana en el termini de dos anys— als nuclis o àrees que, tot i no estiguessin classificats com a sòl urbà, complissin les condicions següents l'any 1988:

- a. Que disposessin d'accés rodat, abastament d'aigua, evacuació d'aigües residuals i subministrament de energia elèctrica.
- b. Que estiguessin compresos en àrees transformades i aptes per a la edificació o consolidades per ella, almenys en la meitat de la seva superfície.”

La redacció de la disposició recull els requisits clàssics de la legislació urbanística i de la Llei del sòl⁸¹⁷ per a la classificació del sòl urbà —o urbanitzat, com es coneix ara—, incorporant també l'exigència que es trobin en “àrees transformades i aptes per a l'edificació o consolidades per ella, almenys en la meitat de la superfície”.

Tot i que el nou precepte, en incorporar-se a la LC, constitueix legislació bàsica aplicable a tot el litoral estatal, el cert és que la reforma sembla més pensada per solucionar una problemàtica existent a Galícia. Destaca en aquest sentit el fet que l'article manté una similitud molt evident amb la disposició addicional tercera⁸¹⁸ de la Llei 9/2002, de 30 de

⁸¹⁷ Regulats actualment en l'article 12.3 de l'actual Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei del sòl.

⁸¹⁸ “1. A los núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional contemplados en la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la del suelo a Galicia, les será de aplicación el régimen previsto en el apartado 3 de la disposición transitoria tercera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, así como lo establecido en el apartado 3 de la disposición transitoria séptima y en los apartados 1 y 3 de la disposición transitoria novena del

desembre, d'ordenació urbanística i protecció del medi rural de Galícia, declarada inconstitucional pel Tribunal Constitucional en les recents sentències STC 87/2012, de 18 d'abril, i STC 137/2012,⁸¹⁹ de 19 de juny. El TC havia anul·lat la disposició per falta de competències de la comunitat autònoma per regular les servituds de la LC, però ara, amb la incorporació de la disposició en la legislació estatal, aquest problema queda superat.

Certament, tot i que la disposició fos pensada per ser aplicada a Galícia, el risc que la seva aplicació s'ampliï —un cop incorporada a la legislació bàsica— a molts altres supòsits similars, fins i tot al litoral català, és alt. D'altra banda, s'han de tenir presents les dificultats probatòries de demostrar 24 anys després la presència dels requisits enumerats en la transitòria segona de l'Avantprojecte.

En aquest cas, però, el fet que el primer dels plans directors definís com a no urbanitzable tot el sòl que no fos urbà o urbanitzable impossibilita, en el cas català, l'aplicació d'aquesta

Reglamento general para el desarrollo y ejecución de dicha Ley de costas, cuando, a la entrada en vigor de esta última, concurría en los mismos alguno de los siguientes supuestos:

- a. En municipios con planeamiento, los terrenos clasificados de suelo urbano de núcleo rural, así como aquellos que reunían alguno de los siguientes requisitos:
 - Que contaban con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica.
 - Que, aun careciendo de alguno de los servicios citados en el guión anterior, estaban comprendidos en áreas consolidadas por la edificación como mínimo en dos terceras partes de su superficie, de conformidad con la ordenación de aplicación.
- b. En municipios sin planeamiento, los terrenos que reunían alguno de los siguientes requisitos:
 - Que contaban con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica.
 - Que, aun careciendo de alguno de los servicios citados en el guión anterior, estaban comprendidos en áreas consolidadas por la edificación como mínimo en la mitad de su superficie.

2. Reglamentariamente se establecerá la documentación y el procedimiento para determinar las áreas en que concurren los requisitos señalados en el apartado anterior.

3. En los deslindes del dominio público marítimo-terrestre el límite interior de su zona de servidumbre de protección habrá de ajustarse a la realidad urbanística preexistente reconocida expresamente por la Administración urbanística autonómica.”

En relació a l'esmentada disposició es pot llegir a PÉREZ GONZÁLEZ, Carlos, a “Reflexiones de actualidad sobre la planificación territorial y urbanística del borde litoral. De la clasificación a la desclasificación del suelo como técnica de protección” op. cit. (pàg. 201-216).

⁸¹⁹ Sentència 87/2012, de 18 d'abril, del Ple del Tribunal Constitucional (BOE. núm. 117 (Suplement), de 16 de maig de 2012), i Sentència 137/2012, de 19 de juny, del Ple del Tribunal Constitucional (BOE. núm. 163, de 9 de juliol de 2012).

disposició. És un nou exemple de com els PDUSC poden servir per frenar els eventuais efectes negatius de la reforma de la LC.

4.2.3 Exclusió de determinats nuclis de la protecció de la Llei de costes

D'entre les novetats de la nova LC, la més peculiar és la disposició addicional sisena de l'Avantprojecte de llei, que exclou directament del domini públic maritimoterrestre deu nuclis de població que s'enumeren en l'annex de la Llei⁸²⁰ —i, per tant, també de la protecció dels espais confrontants al mateix domini—. Les excepcions que s'incorporen a l'annex pretenen solucionar problemes singulars, que en el cas de Catalunya es concreten en la marina d'Empuriabrava, a Castelló d'Empúries, i en el nucli de Platja d'Aro, a Castell- Platja d'Aro, ambdós de la demarcació de Girona.

Tot plegat és de molt difícil justificació, ja que al llarg dels 8.000 km de litoral espanyol hi ha molts exemples similars a aquests que no es beneficien de l'amnistia, la qual cosa crea una situació d'evident desigualtat —sense anar més lluny, la marina de Santa Margarida, pràcticament contigua a Empuriabrava, queda fora de l'excepció, com també molts altres municipis on l'aplicació de la LC genera problemes diversos als propietaris afectats per les seves servituds.

Resta per veure quin és l'abast real de la mesura, atès que, com preveu la mateixa disposició, l'extensió de l'excepció es fixarà en la planimetria que s'incorporarà en l'annex de la Llei i que no figura en l'Avantprojecte.

En qualsevol dels casos, el que sí que preveu la nova norma és que aquests espais s'exclouran del domini públic i s'incorporaran al patrimoni de l'Estat com a béns patrimonials, regint pel

⁸²⁰ Relació de nuclis que s'exclouen del domini públic maritimoterrestre en virtut de la disposició addicional sisena, en l'extensió que es fixa en la planimetria:

- Rocafel, terme municipal d'Alacant, província d'Alacant.
- Port de Santa Pola, terme municipal de Santa Pola, província d'Alacant.
- Empuriabrava, terme municipal de Castelló d'Empúries, província de Girona.
- Platja d'Aro, terme municipal de Castell - Platja d'Aro, província de Girona.
- Ria Punta Umbría, terme municipal de Punta Umbría, província de Huelva.
- Caño del Cepo, terme municipal d'Isla Cristina, província de Huelva.
- Casco urbano, terme municipal d'Isla Cristina, província de Huelva.
- Pedregalejo, terme municipal de Màlaga, província de Màlaga.
- El Palo, terme municipal de Màlaga, província de Màlaga.
- Oliva, terme municipal d'Oliva, província de València.

que preveu la Llei 33/2003, de 3 de novembre, de patrimoni de les administracions públiques. Ara bé, s'ha de tenir molt present que l'article 132 de la Constitució disposa explícitament que en qualsevol cas són béns de domini públic “la zona maritimoterrestre, les platges, la mar territorial i els recursos naturals de la zona econòmica i la plataforma continental”. Per tant, l'exclusió ha de preservar aquest contingut mínim, que en molts casos es troba adjacent a construccions que ara es pretén conservar amb l'excepció —com en el cas de Platja d'Aro, que gaudeix de platja en tot el seu front marítim.

Les conseqüències de l'article no són menors si es té en compte que la desafectació d'aquests espais com a domini públic suposa la no aplicació dels principis de protecció dels béns de domini públic de l'article 132.1 de la Constitució —inalienabilitat, imprescriptibilitat i inembargabilitat—. Això deixa oberta la possibilitat que l'Estat privatitzés o vengués directament part de la costa d'aquests nuclis.

Tot i la gravetat —en termes legals— d'introduir excepcions d'aquesta naturalesa en la legislació bàsica, el cert és que a Catalunya l'exclusió dels dos nuclis té un abast francament limitat.

En el cas d'Empuriabrava, certament la reforma evita l'aplicació de la servitud de trànsit de la LC, d'acord amb el que preveu l'article 43.6.c) del RLC,⁸²¹ cosa que no significa que l'espai quedi desregulat. Cal recordar que l'esmentada marina d'Empuriabrava és regulada per la Llei 5/1998, de ports de la Generalitat,⁸²² i el Decret 17/2005, pel qual s'aprova el Reglament de marines interiors de Catalunya⁸²³. En aquest sentit, l'esmentat decret preveu, en l'article 26.1,⁸²⁴ una franja de servei nàutic idèntica a la servitud de trànsit de la LC que ara desapareix. Tot i això, és cert que la mateixa norma preveu un règim singular en la disposició

⁸²¹ “c) En los terrenos que no sean objeto de la servidumbre a que se refiere la letra b) anterior no se generará una nueva servidumbre de protección en torno a los espacios inundados, sino que, exclusivamente, será de aplicación, en ese caso, la servidumbre de tránsito.”

⁸²² Publicada al DOGC núm. 2632, de 5 de maig de 1998.

⁸²³ Publicat al DOGC núm. 4320, de 10 de febrer de 2005.

⁸²⁴ “La franja de servei nàutic comprèn els terrenys confrontants amb els canals, amb les respectives dàrsenes, reclaus i entrants de parcel·la, en una franja de 6 metres d'amplada, a comptar des de la vora del canal o moll. Aquesta franja ha de mantenir-se sempre totalment lliure i expedita de qualsevol element, fix o desmuntable, amb les peculiaritats establertes en els apartats 3 i 4 d'aquest article”.

transitòria segona⁸²⁵ pel que fa a les àrees ja consolidades per l'edificació, que evitaran els enderrocs als quals s'enfrontaven molts propietaris per aplicació de la LC del 1988 i que, tot sigui dit, són indesitjables socialment i inútils des de la perspectiva mediambiental.

Pel que fa a Platja d'Aro, l'àmbit exclòs confronta amb la platja. En aquest cas, doncs, l'exclusió —d'acord amb l'article 132.2 de la CE, que defineix com a domini públic les platges— només podrà afectar el domini públic que superi l'àmbit de la platja. Això significa, a efectes pràctics, que les servituds de la LC —tal com està redactada la disposició addicional sisena de l'Avantprojecte—⁸²⁶ es continuaran aplicant, però projectant-se des del límit de la platja i no des del límit del domini públic, que actualment entrava a dins d'edificacions existents en la primera línia d'aquest municipi costaner.⁸²⁷

En síntesi, tot i que seria desitjable cercar altres alternatives jurídiques per encaixar la problemàtica específica d'aquests espais,⁸²⁸ les conseqüències pràctiques de l'exclusió d'Empuriabrava i Platja d'Aro de la LC són relativament escasses.

4.2.4 Definició de règims singulars: per a les urbanitzacions maritimoterrestres i els béns d'interès cultural

Per acabar amb l'estudi de les disposicions de la nova llei que fan disminuir l'àmbit de protecció de la Llei del 1988 en el litoral català, resta parlar de dos règims singulars: la nova regulació de les urbanitzacions maritimoterrestres i dels béns d'interès cultural.

⁸²⁵ “En les àrees ja consolidades per l'edificació, es respectaran les situacions derivades del planejament urbanístic vigent i de les llicències atorgades pels ajuntaments abans de l'aprovació de la Llei de ports i, per tant, quan per l'estructura de les parcel·les o per les seves dimensions no sigui possible, no es preveurà la franja de servei nàutica prevista en l'article 26. En aquests casos caldrà, no obstant, garantir el compliment, de manera alternativa, de les finalitats pròpies d'aquesta zona de servei.”

⁸²⁶ “1. Se excluyen del dominio público marítimo-terrestre los núcleos de población que se enumeran en el anexo de esta ley, en la extensión que se fija en la planimetría incorporada al propio anexo.

2. Los terrenos excluidos del dominio público marítimo-terrestre, de acuerdo con el apartado anterior, se incorporarán al Patrimonio del Estado como bienes patrimoniales y se registrarán por lo previsto en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las administraciones públicas.”

⁸²⁷ La problemàtica dels atermenaments al municipi de Platja d'Aro es pot apreciar en aquest plànol del seu POUM: http://ciutada.platjadaro.com/POUM/3_planols_ordenacio/N-4/N4_6000.pdf (darrera consulta: 16 d'agost de 2012).

⁸²⁸ De fet, la mateixa llei ja planteja una alternativa, en el cas d'Empuriabrava, definint un règim singular per a les urbanitzacions maritimoterrestres que li podria ser perfectament aplicable.

Pel que fa la primera, la definició d'una regulació específica pel que fa a les urbanitzacions maritimoterrestres respon a la voluntat de resoldre el problema singular que s'havia plantejat, com a mínim, als nuclis de Santa Margarida —Roses— i Empuriabrava —Castelló d'Empúries—. En aquests dos municipis la revisió de les delimitacions del domini públic maritimoterrestre, iniciada el 2008 pel Ministeri de Medi Ambient i que incorporava en aquest domini els canals navegables d'aigua salada, posava en perill l'existència de milers de propietats, que es veien afectades per la servitud de trànsit, d'acord amb l'article 43.6 del RLC, al qual hem fet referència anteriorment.

D'acord amb la nova definició de domini públic de l'Avantprojecte, que n'exclou “aquells terrenys que siguin inundats artificialment i controladament”, es crea un règim singular per a les “urbanitzacions maritimoterrestres”, que es defineixen en la disposició addicional desena els termes següents: “Els nuclis residencials en terra ferma dotats d'un sistema viari navegable, construït a partir de la inundació artificial de terrenys privats”.

L'article, tot i excloure els terrenys privats no inundats del domini públic, preveu la necessitat que tinguin un pla urbanístic que s'ajusti a les prescripcions següents:

- “a) El terreny inundat s'incorporarà al domini públic maritimoterrestre. No obstant això, no s'inclouran en el domini públic maritimoterrestre els terrenys de propietat privada confrontants a l'habitatge i reculats respecte del canal navegable que es destinin a garatge nàutic individual i privat.
- b) La servitud de protecció preexistent amb anterioritat a les obres mantindrà la vigència. No es generaran unes noves servituds de protecció ni de trànsit al voltant dels espais inundats.
- c) El planejament urbanístic ha de garantir a través de vials el trànsit i l'accés als canals, en la forma que s'estableixi reglamentàriament.”

Es garanteix d'aquesta manera que els canals es mantenen en el domini públic, i la seva gestió dependrà de l'Administració, llevat dels terrenys privats reculats respecte del canal navegable que es destinin a garatge nàutic individual i privat. S'evita, així mateix, que no es generin noves servituds de protecció —més enllà de les existents abans de les obres—. Amb tot això es garanteix la solució dels problemes que havien plantejat les delimitacions iniciades el 2008 en aquests municipis i, per tant, la continuïtat de les urbanitzacions maritimoterrestres en els termes en què van ser definides.

En el cas català aquestes disposicions només seran d'aplicació a Santa Margarida, ja que Empuriabrava queda exclosa de l'aplicació de la Llei. Ara bé, amb independència de les

previsions de la LC, s'ha de recordar que el Decret 17/2005, pel qual s'aprova el Reglament de marines interiors de Catalunya, preveu en l'article 26 una franja de servei nàutic idèntica a la servitud de trànsit de la LC que ara desapareix —tot i que no és d'aplicació a les àrees ja consolidades per l'edificació.

Finalment, la llei defineix un segon règim singular pel que fa als béns d'interès cultural presents en el domini públic⁸²⁹ o en les seves servituds de trànsit, protecció o influència en la disposició addicional onzena.

A aquests béns d'interès cultural se'ls aplicaran les mesures derivades del règim de protecció d'aquests béns, que a Catalunya estan incloses en la Llei 9/1993, de 30 de setembre, del patrimoni cultural català.

L'article regula, així mateix, que, si es troben en domini públic, seran objecte d'una concessió i que, en qualsevol cas, els serà d'aplicació subsidiària el règim transitori de l'apartat tercer de la disposició transitòria tercera de la LC —que regula les servituds en els terrenys classificats com a sòl urbà en el moment d'entrada en vigor de la pròpia LC.

Tot i que és cert que aquestes disposicions exclouen espais de la protecció de la LC, la protecció jurídica d'aquests béns està plenament justificada, sempre que, naturalment, la protecció dels mateixos es faci de manera coherent amb els objectius de la Llei. Un bon exemple al litoral català és el cas de Cadaqués, que, tot i tenir tot el nucli històric afectat de ple per les servituds de la LC —ja que el domini públic arriba fins als mateixos immobles situats a primera línia—, gràcies a la seva classificació com a bé cultural d'interès nacional⁸³⁰ la regulació d'aquests immobles passarà de la LC a la legislació de patrimoni —molt més adequada per als fins que es persegueixen.

Faltarà veure el desplegament reglamentari d'aquesta disposició, i sobretot fiscalitzar de prop les declaracions de béns d'interès cultural que es puguin aprovar a partir d'ara, ja que una

⁸²⁹ Sobre la relació entre la Llei de costes i el patrimoni històric es pot llegir el comentari de Rafael FERNÁNDEZ VALVERDE a "Incidencia de la Legislación de Patrimonio Histórico en la Legislación de Costas" op. cit., en què l'autor analitza la Sentència del Tribunal Suprem de 28 de gener de 2004 en què es discuteix la titularitat d'un bé patrimonial ubicat sobre el domini públic.

⁸³⁰ El govern de la Generalitat, mitjançant l'Acord de 28 de novembre de 1995, va reclassificar com a bé cultural d'interès nacional, en la categoria de conjunt històric, el nucli de Cadaqués (DOGC núm. 2150, de 5 de gener de 1996).

disposició pensada per corregir un problema pot acabar comportant un nou risc per al litoral si s'utilitza de manera encoberta per excloure immobles d'escàs interès cultural de l'àmbit de la LC. En qualsevol dels casos, les competències en aquest cas són de la Generalitat, que serà l'Administració que haurà de vetllar per la correcta aplicació d'aquesta disposició.

4.3 Ampliació del termini de les concessions i canvi del seu règim jurídic

Un darrer aspecte de la reforma de la LC que pot plantejar riscos per al litoral català és l'ampliació del termini de les concessions, així com del seu règim jurídic —es modifiquen els articles 65, 66 i 70 de la LC i es preveu l'ampliació en l'article 2 de la reforma.

La reforma respon,⁸³¹ en aquest cas, a la problemàtica existent per la proximitat de la data d'expiració de les concessions atorgades, en aplicació de la disposició transitòria primera de la LC, per un termini de 30 anys —prorrogables 30 anys més—. A la proximitat de la data de caducitat de les concessions s'hi ha d'afegir el fet que aquestes no eren transmissibles *inter vivos* —d'acord amb l'article 70.2 de la LC—, la qual cosa havia reduït substancialment el valor d'aquests títols, que es trobaven, en tot cas, fora del tràfic jurídic.

Aquest singular règim jurídic obeïa al fet que les concessions atorgades en aplicació de la disposició transitòria primera no responien al règim ordinari d'atorgament de concessions administratives a través de concurs públic, sinó que la concessió —atorgada directament— operava com a contraprestació per als particulars, que veien com les seves propietats es convertien en domini públic maritimoterrestre en el moment d'entrada en vigor de la LC.⁸³²

La reforma ara, apel·lant la “seguretat jurídica”, planteja l'ampliació general del termini ordinari de les concessions en domini públic de 30 a 75 anys,⁸³³ i es permet al mateix temps

⁸³¹ Com es posa de manifest en el preàmbul de la mateixa reforma: “[...] El artículo segundo de la ley establece una prórroga extraordinaria para las concesiones existentes, otorgadas al amparo de la normativa anterior. Se da respuesta a la extinción de las concesiones previstas en la disposición transitoria primera de la Ley de costas, que preveían, con carácter general, un plazo máximo de 30 años de duración, que finalizará en 2018. [...]”.

⁸³² Sobre aquesta qüestió es pot veure l'article GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional. En particular, el caso de la Ley de costas”, *Revista de Administración Pública*, núm. 141, setembre-desembre de 1996 (pàg. 131-154); y també a Eva María MENÉNDEZ SEBASTIÁN “La función social de la propiedad y su repercusión en los supuestos indemnizatorios de la Ley 8/2007 de Suelo y los espacios naturales protegidos”, *Justicia administrativa: Revista de derecho administrativo*, núm. 38, Lex Nova, Valladolid, 2008 (pàg. 35-62).

⁸³³ Igual que el termini màxim fixat a la Llei de patrimoni de les administracions públiques i al Text refós de la Llei d'aigües.

que les concessions puguin ser transmissibles *inter vivos* i *mortis causa*,⁸³⁴ sense distingir quin va ser l'origen de la concessió. No només això, sinó que l'article segon de l'Avantprojecte de reforma de la LC disposa que les concessions anteriors a la reforma “podran” ser prorrogades a instància del titular⁸³⁵ i que l'ampliació d'aquesta pròrroga en cap cas pot excedir de 75 anys —tot i que es pot preveure un termini inferior i prorrogable—. Això, a efectes pràctics, pot suposar que les concessions atorgades fa 30 anys acabin gaudint d'una concessió que superi els 100 anys en conjunt.

Tot plegat comportarà d'entrada que aquestes concessions entrin en el tràfic jurídic ordinari i puguin ser objecte d'especulació, tal com denunciava el director general d'Urbanisme de la Generalitat de Catalunya.⁸³⁶ També pot comportar que es consolidin en el temps unes edificacions que, per pròpia naturalesa, no haurien de tenir cabuda en el domini públic i que es desvirtuï el caràcter indemnitzatori amb què va néixer la disposició transitòria primera de la LC.

S'ha de reconèixer, però, que els efectes negatius poden ser matisats de manera important si la Generalitat, en exercici de les seves competències en matèria de gestió del domini públic, decideix no prorrogar aquestes concessions. En aquest sentit, s'ha de recordar que és la Generalitat la competent per a la gestió de les concessions demaniales, la qual inclou, en tot cas, l'atorgament, la renovació, la pròrroga, la modificació i l'extinció —d'acord amb el Reial decret 1387/2008, d'1 d'agost, sobre ampliació de funcions i serveis traspassats a la Generalitat de Catalunya pel Reial decret 1404/2007, de 29 d'octubre, en matèria d'ordenació i gestió del litoral—. Així mateix, la mateixa reforma de la LC estatal preveu —en l'article 2 de l'Avantprojecte— que, “en el cas que les concessions emparin ocupacions per a usos destinats a la indústria extractiva, energètica, química, petroquímica, tèxtil i paperera, la

⁸³⁴ Fins ara es podrien transmetre *mortis causa* d'acord amb l'article 70.2, però només si se sol·licitava en el termini d'un any. Ara aquest termini s'amplia fins a 4 anys.

⁸³⁵ Si ho sol·licita durant els sis mesos previs a l'extinció del termini de la concessió.

⁸³⁶ Les declaracions del director general d'Urbanisme van ser recollides pel *Diari de Girona* en la notícia titulada “Alerten del perill d'«especulació» en l'ampliació de concessions”, que es pot consultar en l'enllaç següent: <http://www.diaridegirona.cat/comarques/2012/07/20/urbanisme-alerta-del-perill-despeculacio-ampliar-concessions-llei-costes/572913.html> (darrera consulta: 15 d'agost de 2012).

pròrroga només es podrà concedir amb l'informe⁸³⁷ favorable de l'òrgan ambiental de la comunitat autònoma on radiqui l'ocupació”.

Per tant, serà la Generalitat la que, utilitzant les esmentades eines jurídiques, haurà de vetllar perquè —talment com s'afirma en el preàmbul— “no es tracti d'una pròrroga indiscriminada” i haurà de garantir que les transmissions que es puguin fer *inter vivos* compleixin les condicions establertes per a la concessió i que no estiguin en cap de les prohibicions de contractar previstes en el Text refós de la Llei de contractes del sector públic —una altra de les novetats de la reforma de la LC.

A l'hora de garantir l'objectivitat de l'Administració en tot aquest procés, però, fóra aconsellable que, de manera prèvia a la renovació d'aquestes concessions, s'aprovés un instrument de planificació vinculant —com el nou PDUSC que es defensa en aquest treball— que primer definís els criteris amb què s'ha d'acordar la renovació o extinció de la concessió i posteriorment els apliqués a les diferents concessions existents.

4.4 Conclusions sobre l'Avantprojecte de reforma de la Llei de costes

L'afectació de les disposicions de la nova LC en el litoral català tenen, com s'ha pogut estudiar, un abast certament limitat. Si bé és certa l'existència d'una invasió competencial pel que fa a la previsió del nou article 119.2 de la LC, que permet suspendre acords urbanístics per part del govern de l'Estat sense necessitat de recórrer a la via jurisdiccional, no és menys cert que la disminució de l'àmbit de protecció de la LC que la reforma planteja per al conjunt de l'Estat té a Catalunya un abast relativament residual, i que l'ampliació de les concessions i el canvi del seu règim jurídic poden ser matisats a través de les competències que la Generalitat té en la gestió del domini públic.

Aquesta contenció dels efectes negatius de l'Avantprojecte de la Llei de costes s'ha d'agrair en gran manera a l'existència dels plans directores urbanístics dels sistema costaner, que prohibeixen la transformació del sòl no urbanitzable amb independència dels continguts de la LC. També s'ha d'agrair al desplegament normatiu en matèria de marines interiors, que dóna a Empuriabrava i Santa Margarida un règim jurídic propi al marge de la LC, i a les noves

⁸³⁷ L'informe determinarà els efectes que l'ocupació té per al medi ambient i inclourà, en els casos que sigui procedent, les condicions que hagi de preveure la concessió per garantir una adequada protecció del medi ambient. Si l'informe no és emès en el termini de tres mesos, es considera que és desfavorable.

competències que la Generalitat té en la gestió del domini públic maritimoterrestre a partir dels traspassos efectuats en aplicació de l'article 149.3 de l'Estatut.

Ara bé, malgrat tot, el projecte segueix presentant riscos per al litoral català. En aquest sentit, resten encara espais —sobretot urbans— que podrien quedar desprotegits si el nou avantprojecte s'acabés aprovant en els termes en què va ser presentat públicament. Per aquest motiu fóra aconsellable que el nou pla director urbanístic del sistema costaner que es defensa en aquest treball per regular els diferents trams de costa del litoral català —incloent-hi el domini públic— servís també per limitar la urbanització d'espais urbans que amb l'aprovació de la reforma de la LC poden quedar desprotegits.

S'ha de garantir també que la gestió que la Generalitat faci de les concessions serveixi per limitar les pròrrogues indiscriminades i l'especulació que el projecte sembla impulsar, per garantir en tot moment que l'ocupació del domini públic és sempre una excepció molt ben justificada en l'interès general. Fóra raonable, en aquest sentit, disposar d'un marc jurídic propi que —adequat a la legislació bàsica— atorgués major seguretat jurídica i criteris clars als gestors d'aquest espai.

En qualsevol dels casos, la reforma de la LC exemplifica gràficament la importància que Catalunya —en el desplegament del seu autogovern— disposi de normes específiques de protecció del litoral al marge de la LC. És per això que insisteixo en aquest punt en la necessitat d'articular una llei pròpia d'ordenació del litoral català que blindi definitivament el nostre litoral davant dels excessos d'eventuals governs estatals com els que ara se'ns plantegen.

CONCLUSIONS

- I. A Catalunya les competències en ordenació del litoral han estat assumides de manera exclusiva per la Generalitat des del 1979 —article 9.9 de l'Estatut—, tot i que els precedents històrics en la regulació catalana del litoral es remunten al dret medieval de la Corona d'Aragó —on descobrim la primera referència del que serà posteriorment la servitud de protecció al *Llibre del Consolat de Mar*.

L'antecedent més immediat, però, el trobem en les àmplies competències de la Generalitat republicana en matèria de costes, que encara avui dia superen amb escreix les actuals. Tot i que ni la Constitució espanyola del 1931 ni l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 1932 no preveien la competència en ordenació del litoral o costes, això no va ser obstacle perquè la Generalitat assumís —a partir de les seves competències exclusives en matèria de ferrocarrils, camins, canals i ports— les competències legislatives i executives en relació amb el domini públic maritimoterrestre, respectant les servituds de salvament i vigilància litoral definides per la Llei d'aigües estatal del 1866.

- II. L'ordenació del litoral com a títol competencial —nascut el 1979 en la redacció dels estatuts base i català— ha estat condicionada des del seu origen per la manca de claredat constitucional en relació amb el seu contingut. La Constitució del 1978, que havia reconegut la titularitat estatal del domini públic maritimoterrestre i n'havia definit el règim jurídic en l'article 132, no havia concretat res en relació amb la distribució competencial d'aquest domini, com tampoc no apareixia l'ordenació del litoral.

La indefinició del mateix concepte *litoral*, afegida a una visió molt centralista de l'ordenació de la costa per part de l'Administració de l'Estat, va acabar de buidar el contingut del títol competencial a través de la LC del 1988. La LC, fonamentada en els articles 149.1.1 i el 149.1.23 de la CE, va establir limitacions a les propietats des del límit interior de la riba del mar fins a 500 metres terra endins, es va excedir en la configuració del règim jurídic del domini públic i va menystenir les competències de la Generalitat i dels ajuntaments.

En aquest context, el Tribunal Constitucional, lluny d'aclarir el títol competencial en ordenació del litoral, el va acabar diluint en el d'ordenació del territori en la controvertida Sentència 149/1991, de 4 de juliol, que validava la LC i justificava la intromissió de l'Estat en les competències en ordenació del territori i urbanisme. Aquesta línia jurisprudencial —tot i que amb algun punt d'inflexió, com el de la Sentència 61/1997, de 20 d'abril, en què el TC va afirmar taxativament que la competència en matèria d'urbanisme i ordenació del territori és exclusiva de les comunitats autònomes— s'ha mantingut fins als nostres dies. En aquest sentit, la darrera jurisprudència constitucional en ordenació del litoral continua admetent la competència de l'Estat per condicionar les competències autonòmiques —sempre que es faci de manera proporcional—, però no en canvi el mecanisme invers, ja que les comunitats autònomes no poden condicionar les competències estatals —tot i que mantinguin vincle amb l'urbanisme o l'ordenació del territori.

A priori, doncs, el paper de les CA en l'ordenació de l'espai litoral més pròxim al mar va quedar limitat a l'establiment d'una regulació complementària de protecció de la LC fora del domini públic maritimoterrestre i que, en qualsevol dels casos, havia de respectar el contingut mínim de la LC i no la podia contradir.

- III. La voluntat de superar aquest esquema va portar el legislador català, en el marc de la reforma de l'EAC del 1979, a redefinir la competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya en matèria d'ordenació del litoral —tal com també van fer altres CA amb litoral que van reformar els seus estatuts.

El nou article 149.3 de l'Estatut del 2006 assumeix un ampli ventall de competències que per primer cop engloben també el domini públic maritimoterrestre —planificació i regulació del litoral; gestió dels títols d'ocupació del domini públic; regulació i gestió del règim econòmic i financer, i execució d'obres que no siguin d'interès general—. Així mateix, s'incorpora a l'Estatut un principi rector que disposa la necessitat que els poders públics vetllin per la defensa del litoral.

Les noves competències, però, s'han vist condicionades de manera important per dos elements: la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, que en condiona el contingut al règim general de la LC, i els dos reials decrets de traspassos

—dels anys 2007 i 2008—, que en limiten l'abast i les sotmeten en molts casos a la tutela de l'Administració de l'Estat.

En aquest context, difícilment podem parlar de l'ordenació del litoral com d'una competència exclusiva de la Generalitat, i potser seria molt més adequat parlar d'una competència compartida —i en alguns casos merament executiva—. L'Estat intervé en totes elles o bé de manera directa —establint-ne la regulació, com en el cas de la gestió dels títols d'ocupació i ús del domini públic— o bé de manera indirecta a través d'informes que són preceptius i vinculants —com en el cas dels plans territorials i urbanístics d'ús del litoral.

Va quedar palesa, en els traspassos operats en matèria d'ordenació del litoral, la desconfiança permanent que l'Estat té en relació amb la Generalitat pel que fa al respecte al règim de protecció del domini públic —incloent-hi les seves servituds—. La Generalitat assumeix competències compartides i executives en ordenació del litoral de les quals no gaudia amb l'EAC del 1979 i que la converteixen en l'administració de referència en la gestió de l'espai, però resta molt lluny de convertir-se en l'administració única que ordeni el litoral a Catalunya.

- IV. Paral·lelament a la definició del nou marc competencial, el govern de la Generalitat impulsa a partir de l'any 2004 —amb la voluntat de frenar la urbanització de la franja litoral— l'ordenació del litoral a través d'unes figures de planejament urbanístic pràcticament desconegudes fins llavors: els anomenats *plans directors urbanístics*. Una de les principals diferències del model català respecte del de la resta de les CA és que s'estructura a través de plans urbanístics i no pas de plans territorials.

El motiu és la necessitat d'articular uns instruments que puguin ser efectius de manera immediata, sense haver d'esperar els llargs períodes d'adequació que exigeix el planejament territorial per veure'n els resultats. Així mateix, la utilització d'instruments urbanístics permet salvar els dos grans problemes analitzats en les figures d'ordenació territorial utilitzades per la resta de CA. Per una banda, els plans directors permeten, com a figures de planejament urbanístic, la classificació del sòl, la qual s'imposa —per una mera qüestió de jerarquia normativa— a la resta de planejament municipal. Per l'altra, les figures de planejament urbanístic no exigeixen

l'adaptació posterior del planejament municipal per ser aplicades i poden entrar en vigor l'endemà de la publicació.

- V. Ara bé, la figura dels plans directors, amb potencialitats evidents derivades de la seva lacònica i flexible definició jurídica, que els permet fins i tot classificar sòl, exigeix la necessitat de definir límits als mateixos plans amb la voluntat, en definitiva, de protegir els ens locals i el principi d'autonomia municipal. De la lectura de la jurisprudència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, però també de la del Tribunal Suprem, se n'extreuen quatre límits en relació a la protecció del principi d'autonomia municipal que no només haurien de respectar els plans directors urbanístics del sistema costaner, sinó que també s'haurien d'incorporar al text de la mateixa Llei d'urbanisme:
- L'elaboració dels plans directors requereix la participació “adequada o efectiva” dels municipis en l'elaboració del planejament urbanístic que se'ls imposa.
 - Els contingut dels plans directors ha de ser el mínim necessari i proporcional als fins que persegueix la figura, evitant deixar sense competències els ens locals en matèria urbanística.
 - La capacitat per classificar sòl dels plans directors requereix una habilitació legal expressa —que ara només es preveu a l'article 56 del TRLUC, per a les àrees residencials estratègiques i els sectors d'interès supramunicipal— i de manera general en el RLU.
 - Es requereix una exigència de motivació espacial si s'entra en la regulació del sòl urbanitzable o urbà.
- VI. Els nous plans directors urbanístics del sistema costaner (PDUSC) neixen amb la voluntat de frenar aquest procés urbanitzador de manera immediata. Per aconseguir aquest objectiu, parteixen de la premissa que és necessari protegir i valorar els espais costaners que hi ha encara lliures d'ocupació, evitant-ne, sempre que sigui possible, la urbanització. A partir d'aquí s'articulen dos plans: el PDUSC-1, les disposicions del qual afecten el sòl classificat com a no urbanitzable i l'urbanitzable no delimitat, i el PDUSC-2, que afecta el sòl classificat com a urbanitzable delimitat sense pla parcial aprovat.

Conclusions

El primer dels plans directors, el PDUSC-1, té com a objectiu protegir de la urbanització la majoria del sòl no urbanitzable i urbanitzable no delimitat que hi ha avui al litoral català. Gran part d'aquest sòl, abans de l'entrada en vigor del Pla, encara era susceptible de ser urbanitzat amb modificacions puntuals del planejament municipal. Amb aquest objectiu es configura una nova regulació del sòl costaner, que, en síntesi, comporta que quasi la totalitat del sòl no urbanitzable o sòl urbanitzable no delimitat sense pla parcial de delimitació vigent —dins de la franja de 500 metres definida pel Pla— passi a ser sòl no urbanitzable costaner. Només uns pocs sectors de sòl dins de l'àmbit del Pla són definits com a sòl costaner especial, la qual cosa possibilita que puguin ser urbanitzats en el futur pel fet que no hi concorren els valors que protegeix el Pla.

El segon dels plans, el PDUSC-2, persegueix identificar els espais costaners classificats pel planejament general vigent com a sòl urbanitzable delimitat sense pla parcial aprovat definitivament, que s'han de preservar de la seva transformació i desenvolupament urbà, o bé s'han d'establir directrius i condicions específiques per al seu desenvolupament. A diferència de l'anterior, aquest segon pla no afecta la totalitat de sectors de sòl urbanitzable delimitat sense pla parcial aprovat, sinó només un petit grup d'aquests sectors.

- VII. Set anys després de l'aprovació dels PDUSC, s'ha analitzat la seva adequació al planejament territorial i a l'urbanístic.

Pel que fa a l'adequació dels PDUSC als plans territorials parcials —aprovats més recentment—, s'observen algunes contradiccions, poc rellevants, entre aquests i els PDUSC. En aquest sentit, i tot i que en el cas concret dels PDUSC de moment no s'ha plantejat, la jurisprudència del TSJC ha admès que, davant d'una contradicció entre la tipologia de sòl utilitzada per un pla director urbanístic i la utilitzada per una figura d'ordenació territorial, té prevalença la definida pel pla territorial, sobretot quan els dos plans s'han tramitat i aprovat pràcticament de manera simultània.

Amb independència d'aquestes petites contradiccions, el conjunt de plans territorials aprovats aquests darrers anys són un bon complement a l'objectiu de preservar el litoral que buscaven els plans directors. Atès que els PDUSC tenen un àmbit d'aplicació limitat a una franja de 500 a 100 metres i que el litoral va més enllà

d'aquesta franja, els plans territorials poden tenir un paper important i ser un bon complement als PDUSC per ordenar el conjunt del litoral de manera coherent.

Pel que fa a l'adequació del planejament municipal, dels 75 municipis de la costa catalana a finals de l'any 2011, només una quarta part —19 municipis— havien aprovat un nou POUM que adaptés el seu articulat a les previsions dels plans directors i 23 municipis més havien iniciat els treballs de revisió del POUM —la qual cosa representa una tercera part dels municipis costaners—. D'entre els diversos elements que expliquen aquesta baixa dada, sens dubte hi influeix el fet que els PDUSC, per aplicació del principi de jerarquia del planejament i d'acord amb el que es disposava a la mateixa normativa, eren directament aplicables al conjunt dels municipis del litoral amb independència de la seva adaptació. S'ha de destacar que, de la lectura de la jurisprudència més recent del TSJC en relació amb l'adaptació dels POUM a les previsions dels PDUSC, no s'observen supòsits en què existeixi una mala transposició de les previsions del PDUSC, tot i que és cert que encara ens trobem en un estadi molt prematur pel baix percentatge d'adaptació del planejament municipal.

- VIII. En relació amb els supòsits de responsabilitat patrimonial que han tingut lloc per l'aprovació dels PDUSC —un cop estudiades totes i cadascuna de les excepcions al principi de no indemnització—, si bé és cert que se n'ha donat algun, el text en general no representa un problema en aquest sentit —sobretot si tenim en compte el seu abast importantíssim—. Ara bé, les múltiples excepcions al principi general de no indemnització i els alts costos econòmics que comporta assumir la responsabilitat en els supòsits en què opera han fet que la mateixa institució de la responsabilitat patrimonial en matèria urbanística operi com a límit de la política d'ordenació del litoral català i, en concret, a les disposicions dels dos PDUSC —que en cap moment no han entrat a regular el sòl urbà o el sòl urbanitzable amb pla parcial aprovat, cosa que podria donar lloc a responsabilitat patrimonial d'acord amb la jurisprudència del Tribunal Suprem.

Per a una protecció real i efectiva del litoral seria necessària una política que —tot i ser més costosa per les indemnitzacions que comportaria— no limités la seva actuació a unes poques tipologies de sòl, sinó al conjunt del territori. En aquest sentit, s'ha de tenir present que, a diferència del moment en què es van tramitar i aprovar els PDUSC —i molts altres instruments d'ordenació del litoral d'altres CA—, el règim de

Conclusions

valoracions del sòl s'ha modificat de manera substancial amb el nou TRLS del 2008 i el mercat immobiliari també ha tingut una correcció importantíssima respecte del valor dels solars. Potser en aquest nou context econòmic, i de racionalitat pel que fa a les valoracions, seria el moment de fer un nou salt endavant pel que fa a la possibilitat de desclassificar —o com a mínim limitar de manera més important— bosses de sòl de la nostra costa que encara no s'han transformat.

Per fer-ho possible es requeriria, en qualsevol dels casos, un fons econòmic per pagar possibles indemnitzacions que es derivessin d'aquest procés o que directament poguessin servir per comprar o expropiar sectors de sòl urbà o urbanitzable no desenvolupats dels quals, per la seva posició i proximitat a la costa, és considerés la conveniència d'evitar el desenvolupament, seguint els exemples dels programes que anys enrere havien desenvolupat tant l'Administració estatal com la catalana.

- IX. Una de les limitacions dels PDUSC —com a conseqüència del marc competencial previ al nou Estatut— era la seva incapacitat per ordenar el domini públic maritimoterrestre, la qual cosa impedia una ordenació conjunta de tot l'espai litoral. El nou marc competencial, en què per primer cop coincideixen en una única administració les competències en ordenació del litoral i del domini públic maritimoterrestre, facilita una gestió i ordenació integrada de tot l'espai.

De moment, però, la Generalitat s'ha limitat a gestionar les noves competències en el domini públic maritimoterrestre de manera segmentada i només per als plans d'usos i serveis de temporada, a través d'instruccions i circulars. Si bé és cert que està pendent un desplegament normatiu a partir de la recent disposició addicional sisena de la Llei 3/2012, de 22 de febrer, de modificació del TRLUC, de nou es tracta d'una regulació segmentada únicament per als plans d'usos i serveis de temporada de les platges i algunes particularitats de les autoritzacions d'obres, instal·lacions i activitats a la zona de protecció del domini públic maritimoterrestre.

Fóra aconsellable, en aquest sentit, que la regulació dels instruments de “gestió i ordenació” del domini públic maritimoterrestre no es limités simplement als plans d'usos de platges i que la Generalitat aprofités les potencialitats del nou marc competencial per articular instruments que regulessin els diferents àmbits de gestió i ordenació del domini públic en el seu conjunt i en connexió amb el conjunt del litoral.

- X. Pel que fa a la gestió del règim econòmic i financer del domini públic maritimoterrestre, tot i que l'article 149.3.c) de l'Estatut atribuïa a la Generalitat la competència exclusiva en la regulació i la gestió del règim econòmic i financer del domini públic, el cert és que les competències efectivament traspasades només fan referència al cànon per l'explotació de l'activitat, però no en canvi als cànon per la utilització o l'aprofitament del domini públic maritimoterrestre, que se'ls reserva l'Estat —tant pel que fa a la capacitat per fixar-ne l'import com pel que fa a la seva recaptació.

Amb l'estructura actual, la Generalitat recapta algunes taxes vinculades a la tramitació d'expedients administratius de concessions i d'autoritzacions en domini públic maritimoterrestre, però no participa *a priori* dels ingressos del cànon d'aprofitaments del domini públic, que són per a l'Estat, ni tampoc dels que es deriven de l'explotació de les activitats en l'espai terrestre del domini públic, que són dels ajuntaments.

Tot plegat comporta que la Generalitat obtingui pocs recursos per desenvolupar polítiques pròpies com a administració de referència en la gestió integrada del litoral a Catalunya. En aquest sentit, seria convenient estudiar la possibilitat d'aprovar una política fiscal més ambiciosa que o bé gravés determinades activitats o propietats —com les segones residències o les embarcacions de luxe, com en el cas de Sardenya— o bé articulés un programa d'incentius i desincentius econòmics en relació amb les administracions locals per implantar polítiques de gestió integrada —com en el cas de la CZMA dels EUA.

- XI. Els reptes que encara avui planteja l'ordenació del litoral català no s'han resolt amb l'aprovació dels PDUSC ni tampoc amb el simple traspàs de competències de l'Administració de l'Estat a la Generalitat o el desplegament normatiu que aquesta darrera pugui desenvolupar a partir de la recent disposició addicional sisena de la Llei 3/2012, de 22 de febrer, de modificació del TRLUC.

Aquesta concepció del litoral, segmentat en funció d'un mapa competencial complex, contradiu l'esperit i el text de la Recomanació 2002/413/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 30 de maig de 2002, sobre l'aplicació de la gestió integrada de les zones costaneres a Europa, i el Protocol relatiu a la gestió integrada de les zones costaneres al Mediterrani, que promouen justament l'adopció d'un planejament

Conclusions

estratègic basat en la gestió integrada amb el suport i la participació de totes les instàncies administratives competents a escala estatal, regional i local. És per això que en aquest treball es defensa la necessitat que la Generalitat de Catalunya assumeixi un paper central en la gestió integral de l'espai litoral a través d'una llei pròpia d'ordenació del litoral català.

La nova llei d'ordenació del litoral català no requereix la reforma de la LC ni afecta tampoc la validesa d'aquesta norma —i el RLC— per a la resta del territori estatal. Respectant el contingut bàsic de la llei, és possible donar forma a una regulació pròpia que incorpori el nou marc competencial en ordenació del litoral. Així ho preveu de manera explícita l'article 21.3 de la LC en afirmar que les disposicions de la llei pel que fa al règim de servituds tenen caràcter de regulació mínima i complementària de la que dictin les CA. En el mateix sentit es troba redactada la disposició addicional sisena de la LC, que afirma també que les previsions de la LC pel que fa a les limitacions de l'ús del sòl s'aplicaran sens perjudici de les competències de les CA i dels ajuntaments.

És possible, naturalment, que sorgeixin conflictes competencials amb l'Estat —que en darrera instància haurà de resoldre el Tribunal Constitucional— però no desplegar aquesta llei pròpia acabaria convertint l'ordenació del litoral en una mera competència executiva, on la Generalitat es limitaria a aplicar allò concretat en la legislació estatal.

En qualsevol dels casos, la nova llei d'ordenació del litoral hauria de donar resposta a tres reptes importants: la necessitat de trobar un nou encaix en la concurrència de competències al litoral català i la coordinació entre administracions; la necessitat d'articular nous instruments de gestió i ordenació integrada del litoral català, i finalment la necessitat —sobrevinguda— de limitar a través d'aquesta nova llei els efectes negatius de l'Avantprojecte de reforma de la llei de protecció i ús sostenible del litoral i de modificació de la llei de costes.

- XII. En relació amb el primer repte, la necessitat de trobar un nou encaix en la concurrència de competències al litoral català, la nova llei d'ordenació del litoral català hauria de permetre aclarir el marc competencial, però també interrelacionar els diversos títols competencials i, en conseqüència, les diverses administracions, en línia amb la gestió integrada de les zones costaneres.

En aquest sentit, respectant el nou marc competencial, la Generalitat hauria de tenir un paper central en la gestió del conjunt de l'espai —domini públic inclòs— com a administració de referència —o finestreta única— i deixar l'Estat com a garant de la protecció del domini públic.

S'hauria d'apostar, però, per un segon nivell de descentralització en relació amb els ajuntaments costaners, desplegant la previsió de l'article 84.2.n) de l'Estatut, que fa referència a la “regulació, la gestió i la vigilància de les activitats i els usos que es porten a terme a les platges, als rius, als llacs i a la muntanya”. Res no impediria que una eventual llei d'ordenació del litoral atribuís noves competències als ens locals en aquest espai —com succeeix en altres models d'ordenació del litoral, com el cas de la República Italiana i les seves regions—. La Generalitat podria conservar les competències de direcció i coordinació en la gestió del domini públic maritimoterrestre. En canvi, entre les competències dels ajuntaments de la costa catalana, hi podrien figurar les de gestió de les concessions i autoritzacions administratives que hi hagués —de les quals quedarien exclosos els abocaments o l'explotació de recursos miners o energètics, per posar dos exemples.

Aquest segon nivell de descentralització acostaria l'àmbit de decisió al ciutadà, així com la gestió de l'espai públic als ajuntaments. S'evitarien també situacions absurdes, en què els ajuntaments no poden donar respostes a problemes del seu terme municipal perquè això no forma part de les seves competències.

Més enllà de la nova distribució competencial, però vinculada a aquesta, és necessari també abordar el problema endèmic d'encaix o coordinació entre les diferents administracions en la gestió de l'espai litoral que ens permeti caminar cap a una gestió més integrada d'aquest espai.

Els nous mecanismes de coordinació i cooperació s'han de construir sobre la base del respecte del marc competencial de cadascuna de les administracions i, en la mesura que sigui possible, en un cert pla d'igualtat entre administracions. Per fer possible aquestes relacions de treball conjunt i col·laboració, és necessari buscar un espai nou que serveixi justament per posar en comú les diferents competències que desenvolupen les administracions al litoral.

Conclusions

En aquest sentit, en el dret comparat hem vist diferents exemples d'ens públics encarregats de la gestió integral del litoral —a Itàlia en l'exemple sard o als EUA en els diferents estats—. Però, sense anar tan lluny, trobem en el litoral català l'exemple del Consorci dels Colls i Miralpeix - Costa del Garraf, organisme públic en què participen diversos ajuntaments del litoral del Garraf i diversos departaments de la Generalitat, que té com a objectiu gestionar de manera sostenible i integrada l'àmbit costaner —marítim i terrestre— del Garraf.

La fórmula del consorci públic, que permet la participació de les diferents administracions amb competències en l'espai litoral, pot ser una bona eina per caminar cap a la gestió integrada de les polítiques d'ordenació del litoral amb ple respecte pels àmbits competencials de totes les administracions afectades. No només això, sinó que pot permetre el desplegament d'un ampli ventall de polítiques públiques en ordenació del litoral, proposades per la Recomanació 2002/413/CE i aplicades en alguns dels exemples de dret comparat estudiats, i que exigeixen necessàriament la cooperació i col·laboració del conjunt d'administracions: programes de compra de terrenys, establiments d'acords voluntaris o contractuals amb usuaris de les zones costaneres, o establiment d'incentius o desincentius econòmics i fiscals.

- XIII. El segon dels reptes que ha d'abordar la nova llei d'ordenació del litoral és l'articulació de nous instruments d'ordenació i gestió de l'espai litoral. S'ha de superar l'esquema tradicional —basat en la distribució competencial— amb què s'ha gestionat el litoral a Catalunya fins ara, on l'Administració autonòmica i els ajuntaments ordenaven territorialment i urbanísticament fins al límit del domini públic i a partir d'allà era l'Estat l'administració competent per regular la zona maritimoterrestre. Les noves eines que haurien de regular conjuntament l'àmbit terrestre i marí del litoral en línia amb els anomenats *schéma de cohérence territoriale* (SCOT) estudiats en el dret francès.

L'articulació dels nous instruments de gestió integral del litoral, des del meu punt de vista, no hauria de comportar la definició i/o aprovació de noves figures, sinó l'aprovació d'un tercer pla director urbanístic del sistema costaner que incorporés disposicions específiques pel que fa al domini públic maritimoterrestre.

En l'àmbit marí, el nou PDUSC podria seguir l'esquema de regulació dels SCOT, que analitzen la qualitat de l'aigua, a través de la incorporació de les previsions de l'*schéma de mise en valeur de la mer* (SMVM), per acabar definint les compatibilitats i incompatibilitats entre les diferents activitats en l'àmbit terrestre.

En l'àmbit terrestre, el nou PDUSC podria servir per precisar els límits del litoral en cada tram de costa i regular bona part de les previsions de les “normes generals i específiques per trams de costa” previstes a l'article 34 de la LC i declarades inconstitucionals per la STC 149/1991, pel fet d'entendre que vulneraven les competències autonòmiques en ordenació del litoral. Així es corregiria —per al territori català— una de les disfuncions històriques de la legislació de costes espanyola —que no té instruments de regulació parcial de determinats trams de costa—. El nou PDUSC també hauria de servir per garantir les servituds de la LC i altres limitacions de la propietat, regulades en el títol II de la LC.

El nou PDUSC seria en definitiva una aplicació específica —d'acord amb la realitat del nostre litoral— de les disposicions de la LC a Catalunya, amb la singularitat que per primer cop una única administració —la Generalitat— planificaria a escala supramunicipal el conjunt del territori català en línia amb la Recomanació 2002/413/CE. Això hauria de permetre assolir bona part dels objectius del Pla estratègic de gestió integrada de les zones costaneres de Catalunya (PEGIZC).

L'articulació d'aquest nou instrument de gestió integral del litoral, a través de l'aprovació d'un tercer PDUSC, hauria de tenir especialment en compte el foment de la participació pública en matèria de gestió integrada de les zones costaneres i els seus recursos. L'èxit dels models de gestió integrada que hem estudiat en el dret comparat dels EUA o de França és degut justament a l'articulació de mecanismes de participació en la planificació dels instruments de gestió integrada del litoral. Sobre aquests mecanismes, en el dret francès hem estudiat l'*enquête publique*, que garanteix —tal com s'ha exposat— un control previ dels instruments de planejament a través de la investigació que realitzen experts designats pel tribunal administratiu i dels mateixos ciutadans, les aportacions dels quals acaben reflectides en un informe que s'ha de tenir en compte en l'aprovació de pla. D'aquesta manera es facilita l'accés de la ciutadania —o les associacions de protecció del medi natural— als tribunals administratius davant d'eventuals infraccions de la llei. L'adopció d'aquests nous

instruments d'ordenació del litoral pot ser un bon pretext per intentar posar en funcionament mecanismes més ambiciosos de participació pública i, en definitiva, de control del planejament. En aquest sentit, l'adopció d'un mecanisme obligatori com l'*enquête publique* a l'hora de tramitar una figura com el nou PDUSC d'ordenació del domini públic, o fins i tot en l'aprovació dels POUM dels municipis litorals, ajudaria sens dubte a la millora del planejament i a l'adequació al marc legal.

- XIV. Finalment, el tercer dels reptes de la nova llei d'ordenació del litoral català és la necessitat —sobrevinguda en la fase final de redacció d'aquest treball— de limitar a través d'aquesta els efectes negatius de l'Avantprojecte de reforma de la Llei de protecció i ús sostenible del litoral i de modificació de la Llei de costes.

La reforma “profunda” del text del 1988, que s'empara en la necessitat de garantir la protecció del litoral i atorgar major seguretat jurídica, fa exactament el contrari del que predica: redueix l'àmbit de protecció de la LC, reobre el debat sobre les propietats en domini públic maritimoterrestre, no elimina la transitorietat de la norma anterior i torna a permetre “nous excessos” que el preàmbul del mateix avantprojecte qualifica “d'inacceptables”.

Tot i això, pel que fa al litoral català, l'afectació de les disposicions de la nova LC tenen un abast certament limitat. Si bé és certa l'existència d'una invasió competencial pel que fa a la previsió del nou article 119.2 de la LC, que permet suspendre acords urbanístics per part del govern de l'Estat, no és menys cert que la Generalitat, a través dels seus propis instruments de planejament i normatius, matisa molts dels riscos de l'avantprojecte.

Aquesta contenció dels efectes negatius de l'Avantprojecte de la Llei de costes s'ha d'agrair en bona mesura a l'existència dels plans directores urbanístics del sistema costaner, que prohibeixen la transformació del sòl no urbanitzable amb independència dels continguts de la LC. Però també s'ha d'agrair al desplegament normatiu en matèria de marines interiors.

Ara bé, malgrat tot, el projecte segueix presentant riscos per al litoral català. En aquest sentit, resten encara espais —sobretot urbans— que podrien quedar desprotegits si el nou avantprojecte s'acabés aprovant en els termes en què va ser

presentat públicament. Per aquest motiu fóra aconsellable que el nou pla director urbanístic del sistema costaner, defensat en aquest treball per regular els diferents trams de costa del litoral català —incloent-hi el domini públic—, servís també per limitar la urbanització d'espais urbans que amb l'aprovació de la reforma de la LC poden quedar desprotegits.

Així mateix, s'ha de garantir que la gestió que la Generalitat faci de les concessions —gràcies a les noves competències— serveixi per limitar les pròrrogues indiscriminades i l'especulació sobre les mateixes concessions que el projecte sembla impulsar, per garantir en tot moment que l'ocupació del domini públic és sempre una excepció molt ben justificada en l'interès general. Fóra raonable, en aquest sentit, disposar d'un marc jurídic propi que —adequat a la legislació bàsica— atorgués major seguretat jurídica i criteris clars als gestors d'aquest espai.

En qualsevol dels casos, la reforma de la LC exemplifica gràficament la importància que Catalunya —en el desplegament del seu autogovern— disposi de normes específiques per a la protecció del litoral al marge de la LC. Es fa ara més necessària que mai la necessitat d'articular una llei pròpia d'ordenació del litoral català que blindi definitivament el nostre litoral davant dels eventuais excessos de governs estatals com els que ara se'ns plantegen.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA BONO, Gonzalo, “Ordenación del litoral y política territorial en Andalucía”, dins VICIANA MARTÍNEZ-LAGE, Alfonso; GALÁN PEDREGOSA, Alfonso (coord.) *Actas de las Jornadas sobre el Litoral de Almería: Caracterización, Ordenación y Gestión de un Espacio Geográfico, celebradas en Almería, 20 a 24 de mayo de 1997*, Instituto de Estudios Almerienses, Almería, 1999.
- AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE, *Evolución de las zonas costeras en Europa*, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid, 2008.
- AGUIRRE I FONT, Josep M., “El nuevo régimen jurídico del litoral español”, dins *Agua, territorio, cambio climático y derecho administrativo*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Gobierno de Aragón, Saragossa, 2010.
- AGUIRRE I FONT, Josep M., “La ordenación, planificación y gestión del litoral en Cataluña: el Plan estratégico para la gestión integrada de las zonas costeras en Cataluña”, dins SANZ LARRUGA, Javier (dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 2009.
- AGUIRRE I FONT, Josep M., *L’ordenació del litoral català: els plans directors urbanístics del sistema costaner*, Atelier, Barcelona, 2007.
- ALFONSO IBÁÑEZ, María Rosario, “La ordenación, planificación y gestión del litoral en el Principado de Asturias: el Plan territorial especial de ordenación del litoral de Asturias (POLA)”, dins SANZ LARRUGA, Francisco Javier (dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 2009.
- ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz; ALLI TURRILLAS, Juan-Cruz, *Estudio sistemático del Texto refundido de la Ley del suelo. Real decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio*, Instituto Navarro de Administración Pública, Dykinson, Madrid, 2008.
- ALMENDROS MANZANO, Manuel, “La consideración urbanística de los puertos estatales en la Ley de puertos del Estado y de la Marina Mercante”, *Revista de Administración Pública*, núm. 130, Madrid, 1993.
- ANGELONE, Claudio, “Le nuove funzioni del comune sul demanio marittimo e nel mare territoriale: modalità di esercizio e profili applicativi”, dins *Gestione del demanio*

- marittimo. Dallo stato, alle regioni, ai comuni*, Centro di Ricerche Giuridiche per la Pesca e la Navigazione, Giuffrè, Milà, 2002.
- ARANA GARCÍA, Estanislao, “La vigilancia, auxilio y salvamento en las playas: una competencia discutida”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 112, Madrid, 2001.
- ARANA GARCÍA, Estanislao; TORRES LÓPEZ, María Asunción, “La gestión integrada de zonas costeras en Andalucía”, dins Javier SANZ LARRUGA, Francisco (dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 2009.
- ARGULLOL I MURGADAS, Enric, *Instituciones y competencias en los estados descentralizados*, Institut d’Estudis Autonòmics, Barcelona, 2011.
- ASSOCIACIÓ PLA ESTRATÈGIC LITORAL, *Pla estratègic litoral de la Regió Metropolitana de Barcelona*, Barcelona, 2006.
- AUTORS DIVERSOS, *Revista Catalana de Dret Públic, Justícia Constitucional i Estats Compostos: reflexions a partir de la sentència del Tribunal Constitucional sobre l’Estatut d’autonomia de Catalunya*, Escola d’Administració Pública de Catalunya, núm. 43, Barcelona, 2011.
- AUTORS DIVERSOS, *Revista Catalana de Dret Públic, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l’Estatut d’autonomia de Catalunya de 2006, coordinada per Mercè BARCELÓ, Xavier BERNADÍ i Joan VINTRÓ*, Escola d’Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2010.
- AUTORS DIVERSOS, *La Ley de costas en la jurisprudencia*, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid, 2010.
- AUTORS DIVERSOS, “El Tribunal Constitucional y el Estatut”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 15, Iustel, Madrid, 2010.
- AUTORS DIVERSOS, “Le modifichie al titolo V della parte seconda della Costituzione. Tre anni dopo”, *Il Foro Italiano*, volum CXXVII, Roma, 2004.
- AUTORS DIVERSOS, “La modifichie al titolo V della parte seconda della Costituzione”, *Il Foro Italiano*, volum CXXIV, Roma, 2001.
- AUTORS DIVERSOS, *Análisis del litoral español. Diseño de políticas territoriales*, Instituto del Territorio y Urbanismo, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, 1988.
- AUTORS DIVERSOS, *Jornadas sobre la Ley de costas y su Reglamento*, Herri Ardulararitzaren Euskal Erakundea (IVAP), Pamplona, 1993.

Bibliografia

- AUTORS DIVERSOS, *Ley de costas: legislación y jurisprudencia constitucional: conferencias de las jornadas organizadas por la EGAP del 7 al 9 de noviembre de 1991 en Santiago de Compostela*, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 1992.
- AUTORS DIVERSOS, *Jornadas sobre la Ley de costas*, Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea (IVAP), Bilbao, 1990.
- BAÑO LEÓN, José María, *Derecho urbanístico común*, Iustel, Madrid, 2009.
- BAÑO LEÓN, José María, “Los planes autonómicos con incidencia en el urbanismo municipal”, dins *El estado de las autonomías en 2005: temas monográficos*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2006.
- BARCELÓ, Mercè, *Autogovern i reforma de l'Estatut d'autonomia. Comentaris a la proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2006.
- BARRAGÁN MUÑOZ, Juan M.; GARCÍA SANABRI, Javier; GARCÍA ONETTI, Javier, *Las comunidades autónomas y la gestión integrada de las áreas litorales de España*, Universidad de Cádiz, Cádiz, 2011.
- BARRAGÁN MUÑOZ, Juan M., *La gestión de áreas litorales en España y Latinoamérica*, Universidad de Cádiz, Cádiz, 2005.
- BARRAGÁN MUÑOZ, Juan M., *Las áreas litorales de España. Del análisis geográfico a la gestión integrada*, Ariel, Barcelona, 2004.
- BARRAGÁN MUÑOZ, Juan M., *Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales. Introducción a la planificación y gestión integradas*, Universidad de Cádiz, Cádiz, 2003.
- BARRAGÁN MUÑOZ, Juan Manuel, *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*, Oikos-Tau, Barcelona, 1994.
- BASSOLS COMA, Martí, “El litoral i els seus problemes jurídics”, *Seminari sobre Qüestions Jurídiques en Relació amb l'Ordenació del Litoral*, Fundació Universitat de Girona, Diputació de Girona, Fundació Caixa de Girona i Escola d'Administració Pública de Catalunya, Girona, 2009 (no publicat).
- BASSOLS COMA, Martín, “La ordenación territorial y urbanística en el Texto refundido de la Ley de suelo de 2008”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 19, Aranzadi, 2009.
- BASSOLS COMA, Martín, “La planificación urbanística y su contribución al desarrollo urbanístico sostenible”, dins ESTEVE PARDO, José (coord.), *Derecho del medio*

- ambiente y administración local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006.
- BASSOLS COMA, Martín, “Las relaciones entre la planificación territorial y la urbanística en la Ley de urbanismo de Cataluña”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 209, Editorial Montecorvo, Madrid, 2004.
- BÉCET, Jean-Marie, *Le droit de l’urbanisme littoral*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2002.
- BELADIEZ ROJO, Margarita, “Problemas competenciales sobre la zona marítimo-terrestre y las playas”, dins *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991.
- BELTRÁN AGUIRRE, Juan Luis, *Comentarios a la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones. Ley 6/1998, de 13 de abril*, obra coordinada per FRANCISCO JAVIER ENÉRIZ OLOECHEA, Aranzadi Editorial, Pamplona, 1998.
- BENOIT, Lilian; COËNT-BOCHARD, Evelyne; LARROUMEC, Pierre, “La Loi littoral devant les cours administratives d’appel”, *Actualité Juridique. Edition Droit Administratif*, núm. 7-8, París, 2002.
- BERNADÍ GIL, Xavier (dir.), *El traspàs de serveis de l’Estat a la Generalitat: de l’Estatut de 1932 a l’Estatut de 2006*, Departament d’Interior, Relacions Institucionals i Participació de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2010.
- BERNADÍ GIL, Xavier, “Los nuevos poderes de las comunidades autónomas sobre los puertos de interés general”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 52, Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea (IVAP), Oñati, 1998.
- BÉRTOLO CADENAS, Juan José, “Influencia de la Ley de costas sobre el planeamiento urbanístico. Articulación entre las administraciones estatal, autonómica y local”, dins *Ley de costas. Legislación y jurisprudencia constitucional*, Ministerio de Obras Públicas y Transporte i Xunta de Galicia, Madrid, 1992.
- BLASCO DÍAZ, José Luis, *Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral. La protección y ordenación de las costas*, Tirant lo Blanch, València, 1999.
- BLASCO DÍAZ, José Luis, “Competencias urbanísticas municipales y obras estatales portuarias en la Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1998, de 19 de febrero”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 52, Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea (IVAP), Oñati, 1998.
- BORDEREAUX, Laurent; BRAUD, Xavier, *Droit du littoral*, Gualino Lextenso-Éditions, París, 2009.

Bibliografia

- BORRAJO INIESTA, Ignacio, “La incidencia de la Ley de costas en el derecho urbanístico”, *Revista de Administración Pública*, núm. 130, Madrid, 1993.
- BOUAZZA ARIÑO, Omar, *Ordenación del territorio y turismo*, Atelier, 2006, Barcelona.
- BREGANZE, Mariano, “Governo del territorio ed enti locali”, *Rivista Giuridica di Urbanistica*, núm. 18, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2002.
- BURGUBURU, Danièle; JEGOUZO, Yves, “Les nouvelles procédures de délimitation du domaine public maritime naturel”, dins el monogràfic de la revista *Actualité Juridique. Edition Droit Administratif* sobre “Les evolutions récentes du droit du littoral”, núm. 7, París, 2005.
- BURNS, Malcolm C.; ROMANO, Yraida; ROCA, Josep, “El consumo de suelo en la franja costera de la Región Metropolitana de Barcelona (1956-2006) y su coherencia con el Pla director urbanístic del sistema costaner (PDUSC)”, dins FARINÓS I DASÍ, Joaquín (coord.), *La gestión integrada de zonas costeras, ¿Algo más que una ordenación litoral revisada?*, Publicacions de la Universitat de València, València, 2011.
- CALERO RODRÍGUEZ, Juan Ramón, *Régimen jurídico de las costas españolas*, Aranzadi, Pamplona, 1995.
- CALLIES, David L., *Cases and Materials on Land Use*, American Casebook Series, 4a ed., Thomson-West, St. Paul, 2004.
- CALS, Joan, *Debat Costa Brava. Congrés: Un Futur Sostenible*, Demarcació de Girona del Col·legi d'Arquitectes de Catalunya i Diputació de Girona, Girona, 2005.
- CARLÓN RUIZ, Matilde, “La ordenación del litoral en su entrecruzamiento con la legislación de costas: una visión panorámica (parte segunda)”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 22, Aranzadi, Navarra, 2010.
- CARLÓN RUIZ, Matilde, “La ordenación del litoral y su entrecruzamiento con la legislación de costas: una visión panorámica (parte primera)”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 20, Aranzadi, Navarra, 2009.
- CASADO I CASADO, Lucía; FUENTES I GASÓ, Josep, “Les competències locals en matèria de costes”, dins *Medi ambient i ens locals*, Associació Catalana de Municipis, Barcelona, 2008.
- CASINI, Lorenzo, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Giuffrè, Milà, 2005.
- CASTÁN PÉREZ-GÓMEZ, Santiago, “A propósito de los bienes de dominio público en el derecho romano”, dins *Derecho y opinión*, Universidad de Córdoba: Servicio de Publicaciones, Còrdova, 1995.

- CASTELLÀ ANDREU, Josep M., *La función constitucional del Estatuto de autonomía de Cataluña*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2004.
- CÀTEDRA DE GEOGRAFIA I PENSAMENT TERRITORIAL, *Diagnosi socioeconòmica i territorial del sistema litoral Català*, obra dirigida per JOAN VICENTE I RUFÍ, Universitat de Girona, Girona, 2004.
- CIANCHINI, Roberto, *La nuova disciplina del demanio marittimo*, Maggioli Editore, Rímìni, 2001.
- COMISIÓ DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Informe al Parlamento Europeo y al Consejo: evaluación de la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC) en Europa*, COM(2007) 308 final, Brussel·les, 2007.
- COMISSIÓ D'ESTUDI PER A L'APROFUNDIMENT DE L'AUTOGOVERN, "Informe de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern", *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 366, 5 de desembre de 2002.
- COMISSIÓ JURÍDICA ASSESSORA DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA, *Dictàmens 141/2007, de 7 de juny, i 154/2007, de 14 de juny, sobre l'eventual responsabilitat patrimonial com a conseqüència de l'aprovació dels PDUSC*. El ponent va ser ENRIC ARGULLOL I MURGADAS, Barcelona, 2007.
- CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES DE ANDALUCÍA, *Directrices regionales del litoral de Andalucía*, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, Sevilla, 1990.
- CONSELL CONSULTIU DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA, "Dictamen sol·licitat pel Parlament de Catalunya, en relació amb el Dictamen de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local, sobre la proposta de Proposició de llei orgànica per la qual s'estableix l'Estatut d'autonomia de Catalunya i es deroga la Llei orgànica 4/1979, de 18 de desembre, de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, les esmenes i els vots particulars reservats per defensar en el Ple", núm. 269, Barcelona, 2005.
- CONSELL CONSULTIU DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA, "Dictamen núm. 148 sobre l'adequació constitucional i estatutària de la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes", *Autonomies, Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 10, Escola d'Administració Pública de Catalunya i Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1989.
- CORBINO, Maria Luisa, *Il demanio marittimo. Nuovi profili funzionali*, Giuffrè, Milà, 1990.

Bibliografia

- CORRAL GARCÍA, Esteban, “Artículo 30. Supuestos indemnizatorios”, dins *Ley de suelo. Comentario sistemático de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo*, La Ley y el Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2007.
- CUYÁS PALAZÓN, María Mercedes, *Urbanismo ambiental y evaluación estratégica*, Atelier, 2007.
- DARNACULLETA I GARDELLA, Mercè, *Recursos naturales y dominio público: el nuevo régimen de demanio natural*, Cedecs Editorial, Barcelona, 2000.
- DAVINSON, Margaret, editorial del *Coastal Service*, NOAA Costal Service Center, vol. 9, núm. 1, *Charleston*, Carolina del Sud, 2006.
- DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIEL À L'AMÉNAGEMENT ET À LA COMPÉTITIVITÉ DES TERRITOIRES I SECRETERIAT GENERAL DE LA MER, *Rapport français d'application de la Recommandation du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en oeuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe*, París, 2006.
- DELOITTE I ÀREA DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES DE EXCELTUR, *Impactos sobre el entorno, la economía y el empleo de los distintos modelos de desarrollo turístico del litoral mediterráneo español, Baleares y Canarias*, Madrid, 2005.
- DEPARTAMENT DE POLÍTICA TERRITORIAL I OBRES PÚBLIQUES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA, *Pla director urbanístic del sistema costaner*, Barcelona, 2006.
- DEPARTAMENT DE POLÍTICA TERRITORIAL I OBRES PÚBLIQUES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA, “Memòria del Pla director urbanístic del sistema costaner”, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2005.
- DEPARTAMENT DE POLÍTICA TERRITORIAL I OBRES PÚBLIQUES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA, *Amb vistes al mar. Pla director urbanístic del sistema costaner. Un pla per preservar el litoral*, Barcelona, 2005.
- DIRECCIÓ GENERAL DE MEDI AMBIENT DE LA COMISSIÓ EUROPEA, *La Unión Europea apuesta por las zonas costeras*, Direcció General de Medi Ambient de la Comissió Europea, Bèlgica, 2001.
- DIRECCIÓ GENERAL DE TURISME DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA, *Catalunya turística en xifres 2010*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2010.
- DOMÉNECH QUESADA, Juan Luís; SANZ LARRUGA, Francisco Javier (coord.), *Guía para la implementación de un sistema de gestión integrada de zonas costeras*, Netbiblo, A Coruña, 2010.

- DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. (coord.), *Comentarios a la Ley básica de régimen local*, Thomson-Civitas, 2005.
- DURAN I DUELT, Daniel, “Un mar de lleis. El llegat jurídic marítim i comercial català a la Mediterrània”, dins APELLÁNIZ RUIZ DE GALARRETA, J. (dir.) *Un mar de lleis. De Jaume I a Lepant*, Institut Europeu de la Mediterrània, Barcelona, 2008.
- ELINBAUM, Pablo, “El planeamiento supramunicipal en Cataluña: un contexto instrumental relativo a los Planes directores urbanísticos (PDU)”, *II Congreso de Urbanismo y Ordenación del Territorio: un Nuevo Modelo para una Nueva Época*, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 2011.
- ELINBAUM, Pablo, *Un modelo, tres enfoques. Las aportaciones metodológicas de los planes directores urbanísticos para la ordenación de las áreas urbanas de las comarcas centrales de Cataluña*, tesi doctoral no publicada, Universitat Politècnica de Catalunya, 2012.
- ESCARPÍN ESCUDÉ, Víctor, *El periurbanismo estatal. La ordenación urbanística del dominio público del Estado*, Marcial Pons, Madrid, 2009.
- ESTEBAN I NOGUERA, Juli, “El Programa de planejament territorial: continguts i mètode”, *Espais*, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, núm. 52, Barcelona, 2006.
- ESTEBAN I NOGUERA, Juli, *Determinacions gràfiques i normatives dels plans directores urbanístics d’abast general. Orientacions per a una tipificació dels continguts bàsics*, Programa de planejament territorial del Departament de Política Territorial de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2006 (no publicat).
- ESTEVE PARDO, José, “El régimen de configuración y protección del dominio público”, dins *Lecciones de derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2011.
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (EEA), *Corine Land Cover*, Commission of the European Communities, 1987-2012.
- EXCELTUR; GENERALITAT VALENCIANA, *Informe IMPACTUR de la Comunitat Valenciana*, Madrid, 2010.
- EXCELTUR; GOBIERNO DE CANARIAS, *Informe IMPACTUR de las Islas Canarias*, Madrid, 2010.
- EXCELTUR; GOVERN DE LES ILLES BALEARS, *Informe IMPACTUR de les Illes Balears*, Madrid, 2009.
- EXCELTUR, *Estrategias turísticas integradas en los vigentes planes y ordenación del territorio, en zonas del litoral mediterráneo, Baleares y Canarias*, Madrid, 2007.

Bibliografia

- EXPÓSITO GÓMEZ, Enriqueta, *Els processos de reforma estatutària*, Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya, col·lecció El Clip, Barcelona, desembre de 2005.
- FERNÁNDEZ VALVERDE, Rafael, "Incidencia de la legislación de patrimonio en la legislación de costas", *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 9, Aranzadi, Navarra, 2004.
- FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, "El desconcertante presente y el imprevisible y preocupante futuro del derecho urbanístico español", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 94, Madrid, 1997.
- FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Manual de derecho urbanístico*, Publicaciones Abella, El Consultor de Ayuntamientos, Madrid, 2011.
- FONT I LLOVET, Tomàs, "La ordenación constitucional del dominio público", dins *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, tomo V, Editorial Cívitas, Madrid, 1991.
- GAETANO SCOCA, Franco, "L'appartenenza del demanio marittimo dopo la recenti modifichie legislative e costituzionali", dins la *Gestione del demanio marittimo. Dallo stato, alle regioni, ai comuni*, Centro di Ricerche Giuridiche per la Pesca e la Navigazione, Giuffrè, Milà, 2002.
- GAETANO SCOCA, Franco, "Relazione introduttiva", dins la *Gestione del demanio marittimo. Dallo stato, alle regioni, ai comuni*, Centro di Ricerche Giuridiche per la Pesca e la Navigazione, Giuffrè, Milà, 2002.
- GARCÍA ÁLVAREZ, Antonio (dir.), *Ordenación del territorio. Los espacios litorales en el derecho comparado*, Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, Madrid, 1982.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "El derecho urbanístico español a la vista del siglo XXI", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 99, Madrid, 1998.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional. En particular, el caso de la Ley de costas", *Revista de Administración Pública*, núm. 141, Madrid, 1996.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Dos estudios sobre la usucapión en derecho administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "Sobre la imprescriptibilidad del dominio público", *Revista de Administración Pública*, núm. 13, Madrid, 1954.

- GARCÍA PEREDO, Ignacio, “Expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial por razones urbanísticas”, dins MARTÍNEZ CALVO, Juan (coord.), *Comentarios a la Ley del suelo estatal (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2007.
- GARCÍA PÉREZ, Marta, “El deslinde de las costas”, dins Javier SANZ LARRUGA, Francisco (dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 2009.
- GARCÍA PÉREZ, Marta, “Reflexiones sobre la Ley de costas”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 13, A Coruña, 2009.
- GARCÍA PÉREZ, Marta, “La indeterminación del dominio público marítimo-terrestre en la Ley de costas de 1988. A propósito del deslinde de acantilados”, *Revista de Administración Pública*, núm. 169, Madrid, 2006.
- GARCÍA PÉREZ, Marta, “La utilización del dominio público marítimo terrestre”, dins *Estudio especial de la concesión*, Marcial Pons, Madrid, 1995.
- GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando, *Comentario a la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones*, obra coordinada per JOSÉ MANUEL SERRANO ALBERCA, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, Ernesto, “El régimen jurídico de las costas españolas: la concurrencia de competencias sobre el litoral. Especial referencia al informe preceptivo y vinculante de la Administración del Estado”, *Revista de Administración Pública*, núm. 144, Madrid, 1994.
- GEIS CARRERAS, Gemma, *La ejecución de las sentencias urbanísticas*, Atelier, Barcelona, 2009.
- GHEZALI, Mahfoud, “La Ley del litoral y la experiencia francesa de aplicación de la GIZC en Europa”, dins JAVIER SANZ, Francisco (dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 2009.
- GIANDOMENICO, Giovanni, “L’appartenenza del demanio marittimo dopo la recenti modifiche legislative e costituzionali”, *Gestione del demanio marittimo. Dallo stato, alle regioni, ai comuni*, Centro di Ricerche Giuridiche per la Pesca e la Navigazione, Giuffrè, Milà, 2002.

Bibliografía

- GIELEN, E.; PALENCIA JIMÉNEZ, J. S., “Efectos de la crisis inmobiliaria: una nueva oportunidad para el litoral valenciano”, comunicació presentada al I Congreso Iberoamericano GIAL /GIZC, Universidad de Cádiz, Cadis, 2012.
- GIFREU FONT, Judith, “El planeamiento urbanístico”, dins TRAYTER JIMÉNEZ, Joan M. (dir.), *Comentarios a la Ley de urbanismo de Cataluña*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2008.
- GÓMEZ PINA, Gregorio, “La gestión integral de la costa en Estados Unidos: aspectos positivos a considerar en el modelo español”, *I Congreso de Ingeniería Civil, Territorio y Medio Ambiente*, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, 2002.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V., “Las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción del Estado español y las competencias de las comunidades autónomas”, *Revista de Administración Pública*, núm. 158, Madrid, 2002.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Comentarios a la Ley de suelo. Volumen II*, Thomson-Civitas, Pamplona, 2008.
- GONZÁLEZ SALINAS, JESÚS, *Régimen actual de la propiedad en las costas*, Civitas, Madrid, 2000.
- GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, José Luis, *Urbanismo sectorial*, Editorial Montecorvo, Madrid, 1999.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, *Urbanismo y ordenación del territorio*, Aranzadi, 2005.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, *El deslinde de las costas*, Marcial Pons, Madrid, 1994.
- GRANATA, Renato, “Il nuovo disegno costituzionale delle autonomie: riflessioni sui percorsi legislativi di attuazione”, a *Il Foro Italiano*, volum CXXV, Roma, 2002.
- GRAU ÀVILA, Sebastià, “Ordenació estatal i planejament urbanístic a la zona del litoral”, *Autonomies, Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 14, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1992.
- GREENPEACE ESPAÑA, *Destrucción a toda costa. Informe de Greenpeace sobre la situación del litoral*, Madrid, 2004-2012.
- GRUP ENCICLOPÈDIA CATALANA, *Enciclopèdia catalana*, Barcelona, 2012.
- GUIDO DE VITA, introducció de *La gestione del demanio marittimo. Dallo stato, alle regioni, ai comuni*, Centro di Ricerche Giuridiche per la Pesca e la Navigazione, Giuffrè, Milà, 2002.
- GUTIÉRREZ LLAMAS, Antonio; GIMÉNEZ CASALDUERO, María, “La ordenación, planificación y gestión del litoral en la Región de Murcia”, dins SANZ LARRUGA, Francisco Javier (dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un*

- modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 2009.
- HERRERA XIMÉNEZ, María D. “La gestión costera en los Estados Unidos: Coastal Zone Management Act, 1972 y la estructura del programa asociado Coastal Zone Management Program”, dins SANZ LARRUGA, Francisco Javier (dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 2009.
- HORGUÉ BAENA, Concepción, *El deslinde de costas*, Tecnos i Instituto Universitario de Derecho Público García Oviedo, Madrid, 1995.
- IGLESIAS GONZÁLEZ, Felipe, “Régimen jurídico del suelo urbano afectado por la Ley de costas”, *Revista de Práctica urbanística*, núm. 93, La Ley, Madrid, 2010.
- INSTITUT D’ESTUDIS AUTONÒMICS, *Millores introduïdes pel nou estatut en les competències de la Generalitat*, Institut d’Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2006.
- INSTITUT D’ESTUDIS AUTONÒMICS, *Propostes de l’Institut d’Estudis Autònoms a la ponència parlamentària sobre la reforma de l’Estatut d’autonomia de Catalunya*, Institut d’Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2005.
- INSTITUT D’ESTUDIS AUTONÒMICS, *Informe sobre la reforma de l’Estatut*, Institut d’Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2003.
- INSTITUT D’ESTUDIS AUTONÒMICS, “Seminari sobre el règim urbanístic”, *Quaderns de Treball*, núm. 42, Institut d’Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1994.
- INSTITUT D’ESTUDIS CATALANS, *Diccionari de la llengua catalana*, 2a edició, Edicions 62, 2007.
- IVARS BAÑULS, José Antonio; VILLARINO SAMALEA, Gonzalo, *La responsabilidad por actos de naturaleza urbanística*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003.
- JIMÉNEZ DORANTES, Manuel, *Coordinación interadministrativa en la ordenación territorial*, Marcial Pons, Madrid, 2003.
- JIMÉNEZ JAÉN, Adolfo; RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, María del Pino, “La ordenación, planificación y gestión del litoral en las Islas Canarias”, dins SANZ LARRUGA, Francisco Javier (dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 2009.

Bibliografia

- JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, Antonio, “Protección del dominio público: limitaciones a la propiedad”, dins *Ley de costas. Legislación y jurisprudencia constitucional*, Ministerio de Obras Públicas y Transporte, Xunta de Galicia, Madrid, 1992.
- LAFUENTE BENACHES, Mercedes, “La declaración de caducidad en las concesiones de dominio público marítimo-terrestre”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Editorial Civitas, núm. 63, Madrid, 1989.
- LAZCANO BROTONS, Iñigo; ARZOZ SANTISTEBAN, Xavier, “La ordenación, planificación y gestión del litoral en el País Vasco”, dins SANZ LARRUGA, Francisco Javier (dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 2009.
- LEGUINA VILLA, Jesús, “Propiedad privada y servidumbre de uso público en las riberas del mar”, *Revista de Administración Pública*, núm. 65, Madrid, 1971.
- LICCIARDELLO, Sebastiano, *Profili giuridici dell'uso del territorio*, Giappichelli Editore, Torí, 2003.
- LLEAL GRAU, Mariona, “La responsabilidad patrimonial de la Administración pública por alteración de la ordenación territorial y urbanística”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 19, Aranzadi, Navarra, 2009.
- LLORENS FERRER, Marta, “La evolución histórica de las valoraciones del suelo en el derecho urbanístico español contemporáneo”, dins TRAYTER JIMÉNEZ, Joan (dir.), titulada *La aplicación del sistema de valoraciones de la Ley de suelo*, Atelier, Barcelona, 2011.
- LLORT I CORBELLA, Joan, “El segon Pla director urbanístic del sistema costaner: una intervenció als sòls urbanitzables delimitats sense pla parcial aprovat”, *Espais*, núm. 52, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Barcelona, 2006.
- LONGO, Isabella, “Fons per a la protecció, gestió i ordenació del paisatge”, dins NEL·LO, Oriol (dir.), *La política del paisatge a Catalunya*, Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2010.
- LÓPEZ-RAMÓN, Fernando, “Crisis y renovación del urbanismo español en la última década del siglo XX”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 104, Editorial Cívitas, Madrid, 1999.
- LÓPEZ-RAMÓN, Fernando, “Urbanismo municipal y ordenación del territorio”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 82, Editorial Cívitas, Madrid, 1994.

- LOZANO CUTANDA, Blanca, *Derecho ambiental administrativo*, 10a edició, Dykinson, Madrid, 2009.
- MACERA, Bernard-Frank; FERNÁNDEZ GARCÍA, M. Yolanda, *La responsabilidad de la Administración en el derecho urbanístico*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2005.
- MARTÍ LLAMBRICH, Carolina, *La transformació del paisatge litoral de la Costa Brava: anàlisi de l'evolució (1956-2003), diagnosi de l'estat actual i prognosi de futur*, tesi doctoral dirigida per JOSEP PINTÓ I FUSALBA, Universitat de Girona, 2005 (no publicada).
- MARTÍN MATEO, Ramón, *La gallina de los huevos de cemento*, Thomson-Civitas, Pamplona, 2007.
- MARTÍN REBOLLO, Luis, “La actividad de las comunidades autónomas. Cantabria”, dins TORNOS MAS, Joaquín (dir.), *Informe comunidades autónomas*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2005.
- MARTÍN REBOLLO, Luis, “Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la Administración: un balance y tres reflexiones”, *Revista de Administración Pública*, núm. 150, Madrid, 1999.
- MARTÍNEZ-PARETS, Fernando de Rojas, “La ordenación y planificación del litoral valenciano”, dins SANZ LARRUGA, Francisco Javier (dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 2009.
- MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián, “La elaboración de la Ley de aguas de 1866”, *Revista de Administración Pública*, núm. 32, Madrid, 1960.
- MARTÍ-RAGUÉ, Xavier (dir.), *Indicators Guidelines: to Adopt and Indicators-based Approach to Evaluate Coastal Sustainable Development*, Departament de Medi Ambient i Habitatge de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2007.
- MEILÁN GIL, José Luis, “Dominio público y protección del litoral. La Ley de costas veinte años después”, dins SANZ LARRUGA, Francisco Javier (dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 2009.
- MEILÁN GIL, José Luis, *Problemas jurídico-administrativos planteados por el “Prestige”*, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2005.
- MEILÁN GIL, José Luis, “El dominio público natural y la legislación de costas”, *Revista de Administración Pública*, núm. 139, Madrid, 1996.

Bibliografía

- MEILÁN GIL, José Luis, “La Ley de costas y las competencias de las comunidades autónomas”, *Revista Gallega de Administración Pública*, núm. 1, Escola Galega de Administración Pública, A Coruña, 1992.
- MEILÁN GIL, José Luis, “La Ley de costas y las competencias de las comunidades autónomas”, dins *Ley de costas. Legislación y jurisprudencia constitucional*, MOPT i Xunta de Galicia, Madrid, 1992.
- MEILÁN GIL, José Luis, “Autonomía local y planeamiento urbanístico”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 6, A Coruña, 2002.
- MEILÁN GIL, José Luis, “Comunidades autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de la Ley de costas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 108, Madrid, 1988.
- MEILÁN GIL, José Luís, “El concepto de dominio público marítimo-terrestre en el Proyecto de la Ley de Costas” a la *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 59, Editorial Civitas, Madrid, 1988.
- MENÉDEZ REXACH, Ángel, “La distribución de competencias en la Ley de costas y la gestión integrada del litoral”, dins SANZ LARRUGA, Francisco Javier (dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 2009.
- MENÉDEZ REXACH, Ángel, “La incidencia de la legislación de costas en la legislación urbanística”, dins *Seminari sobre Qüestions Jurídiques en Relació a l’Ordenació del Litoral*, Fundació Universitat de Girona, Diputació de Girona, Fundació Caixa de Girona i Escola d’Administració Pública de Catalunya, Girona, 2009 (no publicat).
- MENÉDEZ REXACH, Ángel, “Normativa sobre costas y planeamiento urbanístico”, dins *Jornadas sobre la Ley de Costas y su Reglamento*, Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea (IVAP), Pamplona, 1993.
- MENÉDEZ REXACH, Ángel, “La configuración del dominio público marítimo-terrestre”, dins *Ley de costas. Legislación y jurisprudencia constitucional*, Ministerio de Obras Públicas y Transporte, Xunta de Galicia, Madrid, 1992.
- MENÉDEZ REXACH, Ángel, “La ordenación de playas y sus problemas jurídicos. En especial, el tema de las competencias concurrentes”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 76, Madrid, 1982.
- MENÉDEZ SEBASTIÁN, Eva María, “La función social de la propiedad y su repercusión en los supuestos indemnizatorios de la Ley 8/2007, de suelo, y los espacios naturales

- protegidos”, *Justicia Administrativa: Revista de Derecho Administrativo*, núm. 38, Lex Nova, Valladolid, 2008.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva, *Los supuestos indemnizatorios en la Ley 8/2007 de suelo y en la legislación sobre espacios naturales*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2007.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, *Gestión integrada de las zonas costeras en España. Informe de España en cumplimiento de los requerimientos del capítulo VI de la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002 sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa*, Madrid, 2005.
- MIRALLES GONZÁLEZ, Isabel, *Dominio público y propiedad privada en la nueva Ley de costas*, Civitas, Madrid, 1992.
- MOLINÉ I BRASES, Ernest, *Llibre del Consolat de Mar*, Barcelona, 1914.
- MONTORO CHINER, María Jesús; SIBINA TOMÁS, Domènec, “Valoraciones y supuestos indemnizatorios. Artículo 109”, dins TRAYTER JIMÉNEZ, Joan M. (dir.), *Comentarios a la Ley de urbanismo de Cataluña*, Thomson-Aranzadi, 3a edició, Navarra, 2008.
- MONTORO CHINER, María Jesús, “La Ley de costas. ¿Un proyecto viable?”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 58, Madrid, 1988.
- MONTORO CHINER, María Jesús, *La responsabilidad patrimonial de la Administración por actos urbanísticos*, Editorial Montecorvo, Madrid, 1983.
- MONTOYA FONT, Francisco J., “La Llei de costes i el litoral”, *El sistema litoral. Un equilibri amenaçat pel canvi climàtic*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2010.
- MORAND-DEVILLER, Jacqueline, “Actualitat del dret urbanístic a França: les finalitats mediambientals i socials”, *Revista Catalana de Dret Públic*, Escola d’Administració Pública de Catalunya, núm. 38, Barcelona, 2009.
- MORENO CÁNOVES, Antonio, *Régimen jurídico del litoral*, Editorial Tecnos, Madrid, 1990.
- MUÑOZ CUBILLO, Ángel, “Estrategias para la defensa del dominio público marítimo-terrestre. Programa de adquisición de fincas”, *Ambienta*, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, núm. 67, Madrid, 2007.
- NAVARRO ORTEGA, Asensio, “La gestión integrada del litoral en los Estados Unidos de América y su perspectiva comparada con el régimen jurídico español”, *Revista de Administración Pública*, núm. 185, Madrid, 2011.
- NEL·LO I COLOM, Oriol, *Ordenar el territorio. La experiencia de Barcelona y Cataluña*, Tirant Humanidades, Colección Crónica, València, 2012.

Bibliografia

- NEL·LO I COLOM, Oriol, “La renovación del planeamiento urbanístico supramunicipal”, *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio*, Editorial Síntesis, Madrid, 2010.
- NEL·LO I COLOM, Oriol, “El Pla director urbanístic del litoral de Catalunya (PDUSC)”, *Espais*, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, núm. 52, Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2006.
- NEL·LO I COLOM, ORIOL, “Els plans directores urbanístics de Catalunya. Una nova generació de plans”, *Espais*, núm. 52, Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2006.
- NEL·LO I COLOM, Oriol, *La nova política territorial de Catalunya*, publicació en línia del Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2005.
- NEL·LO I COLOM, Oriol, “Girona. Reptes de creixement”, dins *Lletres de batalla. Política i territori a Catalunya*, Pagès Editors, Lleida, 2003.
- NEL·LO I COLOM, Oriol, *Aquí, no! Els conflictes territorials a Catalunya*, Editorial Empúries, Barcelona, 2003.
- NIETO GARRIDO, Eva, “La revisión de las bases del orden constitucional de distribución de competencias. A propósito de la STC 31/2010, de 28 de junio”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 25, Iustel, Madrid, 2010.
- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, “La evaluación ambiental estratégica y la planificación del litoral”, dins SANZ LARRUGA, Francisco Javier (dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 2009.
- NOGUERA DE LA MUELA, Belén; AGUIRRE I FONT, Josep M., “Costas y urbanismo: de la Ley de costas al Anteproyecto de ley de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas”, dins LÓPEZ RAMÓN, Fernando; ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor (coord.), *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, Saragossa, 2012 (en premsa).
- NOGUERA DE LA MUELA, Belén, “Urbanismo y ordenación del litoral”, dins TRAYTER JIMÉNEZ, Joan M., (dir.), *Comentarios a la Ley de urbanismo de Cataluña*, 3a edició, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2008.

- NOGUERA DE LA MUELA, Belén, *Servidumbres de la Ley de costas de 1988*, Marcial Pons, Madrid, 1995.
- NOGUERA DE LA MUELA, Belén, *La conflictivitat competencial. En matèria d'ordenació del territori*, Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, Barcelona 1993.
- NOGUERA DE LA MUELA, Belén, “Las competencias estatales y autonómicas en la Ley de costas de 1988”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 30, Herri Ardulararitzaren Euskal Erakundea (IVAP), Oñati, 1991.
- NÚÑEZ LOZANO, María del Carmen, *Legislación de costas y planificación urbanística*, Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo, Sevilla, 2009.
- OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA, *Cambios de la evolución del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad*, Madrid, 2006.
- ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DE DESARROLLO ECONÓMICO, *Gestión de zonas costeras. Políticas integradas*, Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico i Mundi-Prensa Libros, Madrid, 1994.
- ORTEGA ALBA, Francisco, “El litoral. Aproximación geográfica”, dins *La ordenación del litoral*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, Granada, 1992.
- ORTEGA GARCÍA, Ángel, “Implicaciones urbanísticas de la Ley de costas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 112, Editorial Montecorvo, Madrid, 1989.
- PARDO CASTILLO, Manuel, “Unas reflexiones sobre la ordenación del litoral en la cornisa cantábrica”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 196, Editorial Montecorvo, Madrid, 2002.
- PAREJO ALFONSO, Luciano José; ROGER FERNÁNDEZ, Gerardo, *Comentarios a la Ley de suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, Iustel, Madrid, 2007.
- PAREJO ALFONSO, Luciano José, “Urbanismo, política territorial y marco legal general”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 200, Editorial Montecorvo, Madrid, 2003.
- PARLAMENT DE CATALUNYA, *Bibliografia Estatut 2006*, Barcelona, 2011.
- PELLICER CORTINA, Silvia; RODA FAURA, Marc, “Régimen de valoración del suelo”, dins *Comentarios a la Ley del suelo estatal. Ley 89/2007, de 28 de mayo*, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2007.

Bibliografia

- PERALES MADUEÑO, Francisco, “Implicaciones urbanísticas de la Ley de costas”, dins *La ordenación del litoral*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, Granada, 1992.
- PERALES MADUEÑO, Francisco, “La ordenación del territorio y del urbanismo desde la nueva Ley de costas”, dins *Jornada sobre la Ley de Costas*, Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea (IVAP), Bilbao, 1990.
- PERALES MADUEÑO, Francisco, “Legislación urbanística y legislación sectorial. Un ejemplo: proyecto de la Ley de costas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 108, Madrid, 1988.
- PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso, *La ordenación del territorio en el Estado de las autonomías*, Instituto Universitario de Derecho Público García Oviedo i Marcial Pons, Madrid, Barcelona, 1998.
- PÉREZ CONEJO, Lorenzo, *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*, Editorial Comares, Granada, 1999.
- PÉREZ GONZÁLEZ, Carlos, “Reflexiones de actualidad sobre la planificación territorial y urbanística del borde litoral. De la clasificación a la desclasificación del suelo como técnica de protección”, dins SANZ LARRUGA, Francisco Javier (dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 2009.
- PÉREZ MORENO, Alfonso, “La Ley de costas y el planeamiento urbanístico”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 117, Madrid, 1990.
- PERULLI, Gianfranco, “La governance del territorio”, *Rivista Giuridica di Urbanistica*, núm. 4, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna , 2004.
- PINTÓ, Josep; MARTÍ, Carolina, “La transformació de l’espai litoral: canvis socioeconòmics i ambientals”, dins *Planificació i gestió integral del litoral. Eines, estratègies i bones pràctiques*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2004.
- PLA I CASEDEVALL, Josep, *La Costa Brava*, Edicions 62, Barcelona, 2009.
- PONCE SOLÉ, Julio, *Discrecionalidad urbanística y autonomía municipal*, Escola d’Administració Pública de Catalunya i Civitas, Madrid, 1996.
- PONÈNCIA REDACTORA DE LA PROPOSTA DE REFORMA DE L’ESTATUT D’AUTONOMIA DE CATALUNYA, *Proposta de reforma de l’Estatut d’autonomia de Catalunya. Primera lectura*, Barcelona, 2005.

- PONÈNCIA REDACTORA DE LA PROPOSTA DE REFORMA DE L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA, *Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Text elaborat per la Ponència. Vots particulars presentats pels grups parlamentaris*, Barcelona, 2005.
- PONÈNCIA REDACTORA DE LA PROPOSTA DE REFORMA DE L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA, *Proposta d'estructura i d'índex de matèries de la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya*, Barcelona, 2004.
- POU, Tomàs, "Ordenación del litoral", dins *Comentarios sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña*, volum I, Institut d'Estudis Autònoms (IEA), Barcelona, 1990.
- PRIETO, Fernando, "Cambios de ocupación del suelo en la costa 1987-2005: pérdida acelerada de servicios de los ecosistemas y destrucción de un bien común", article en línia publicat al bloc del Proyecto SOS Paisajes de Mar, 2009.
- PRIEUR, Michel; SANZ LARRUGA, Javier, "El protocolo sobre gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo", dins SANZ, Javier (dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, 2009.
- QUINTANA LÓPEZ, Tomás, *Derecho urbanístico. Estatal y autonómico*, Tirant lo Blanch, València, 2001.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 20a edició, Madrid, 2001.
- REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho urbanístico y ordenación del territorio en Andalucía*, Iustel, Madrid, 2007.
- RENÉ HOSTIOU, Par, "Espaces remarquables du littoral: le changement dans la continuité", dins el monogràfic de la revista *Actualité Juridique. Edition Droit Administratif* sobre "Les évolutions récentes du droit du littoral", núm. 7, París, 2005.
- REVILLA I ARIET, Roser, *El dret urbanístic de Catalunya*, Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya i Tirant lo Blanch, València, 2001.
- RIDAO I MARTÍN, Joan, *Curs de dret públic de Catalunya*, Columna, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2012.
- RIERA, Pilar; LONGO Isabella, "Los planes de protección del litoral en Cataluña", dins FARINÓS DASÍ, Joaquín (coord.), *La gestión integrada de zonas costeras. ¿Algo más que una ordenación litoral revisada?*, Publicacions de la Universitat de València, València, 2011.

Bibliografía

- RIERA, Pilar; HASS, Carlos, “Los planes directores urbanísticos de protección del litoral de Cataluña”, dins ROMERO, Joan; FARINÓS, Joaquín (dir.), *Gobernanza territorial en España*, Publicacions de la Universitat de València, València, 2006.
- ROCHETTE, Julien, “Des relations État-régions dans la politique littorale italienne”, *Méditerranée*, núm. 115, Presses Universitaires de Provence, 2010.
- RODRÍGUEZ- CAMPOS GONZÁLEZ, Sonia, “Sobre la necesidad de ordenar y proteger el litoral de Galicia: reflexiones al hilo de la nueva Ley de medidas urgentes”, *Revista Urbanismo y Edificación*, núm. 17, Aranzadi, Navarra, 2008.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M. del Pino, *El dominio público marítimo-terrestre: titularidad y sistemas de protección*, Universidad de las Palmas de Gran Canaria, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, Pedro, *Comentarios a la Ley de costas. Doctrina y jurisprudencia*, DIJUSA Editorial, Madrid, 2003.
- RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca, “Protección ambiental y ordenación territorial y urbanística: ponderación y desarrollo sostenible”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 193, Madrid, 2002.
- ROMERO GONZÁLEZ, Joan, *Geopolítica y gobierno del territorio en España*, Tirant lo Blach, València, 2009.
- ROMERO HERNÁNDEZ, Federico, “Régimen urbanístico de la construcción de puertos deportivos”, *Revista de Administración Pública*, núm. 120, Madrid, 1989.
- ROMEVA, Jordi, “La gestió integrada del litoral català”, dins *Congrés Català de Gestió Pública. Grup de treball I, Barcelona, 26 i 27 de setembre de 2002*, Departament de Medi Ambient, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2002.
- RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo, *El derecho constitucional al medio ambiente*, Tirant lo Blanch, València, 2000.
- RULLAN, Onofre, “La regulación del crecimiento urbanístico en el litoral mediterráneo español”, *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, núm. 168, Ministerio de Vivienda, Madrid, 2011.
- SAINZ MORENO, Fernando, “Dominio público estatal de las playas y zonas marítimo-terrestres (art. 132 de la Constitución española)”, *Revista de Administración Pública*, núm. 99, Madrid, 1982.
- SAINZ MORENO, Fernando, “Termino municipal y dominio marítimo”, *Revista de Administració Pública*, núm. 112, Madrid, 1987.

- SALÓ, Albert, “Les segones residències: anàlisi específica per a la Costa Brava”, *Revista de Girona*, núm. 225, Diputació de Girona, Girona, 2004.
- SALOM PARETS, Aina, *Las limitaciones al crecimiento poblacional y espacial establecidas por la normativa territorial y urbanística*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2011.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, “Planificación hidrológica y ordenación del territorio”, *Revista de Administración Pública*, núm. 123, Madrid, 1990.
- SANZ JUSDADO, Ignacio; SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, “Las «medidas urgentes» de reforma de la legislación gallega (marco teórico de una política urbanística) y su interrelación con el plan de ordenación del litoral tras ellas ya aprobado inicialmente (plasmación práctica de otra)”, *Revista Urbanismo y Edificación*, núm. 22, Aranzadi, Navarra, 2010.
- SANZ LARRUGA, Francisco Javier, “La Unión Europea y la estrategia comunitaria sobre gestión integrada del litoral”, dins SANZ LARRUGA, Javier (dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 2009.
- SANZ LARRUGA, Francisco Javier, “La Ley de costas de 1988: veinte años después”, *Boletín Costero*, núm. 4, Universidad de Cádiz, Cadis, 2008.
- SANZ LARRUGA, Francisco Javier, “Aproximación al régimen jurídico sobre los parques eólicos marinos: una asignatura pendiente”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 11, A Coruña, 2007.
- SANZ LARRUGA, Francisco Javier, “La prevención y lucha contra la contaminación marítima accidental y la participación de las administraciones locales”, dins ESTEVE PARDO, José (coord.), *Derecho del medio ambiente y administración local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006.
- SANZ LARRUGA, Francisco Javier, *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*, Xunta de Galicia, A Coruña, 2003.
- SANZ LARRUGA, Francisco Javier, “La protección ambiental del litoral español. Hacia una gestión sostenible e integrada de las zonas costeras”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 4, A Coruña, 2000.
- SANZ LARRUGA, Javier, *Derecho ambiental de Galicia*, Fundación Caixa Galicia, A Coruña, 1997.

Bibliografia

- SECRETARIA PER A LA PLANIFICACIÓ TERRITORIAL DEL DEPARTAMENT DE POLÍTICA TERRITORIAL I OBRES PÚBLIQUES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA, *Criteris del planejament territorial*, Barcelona, 2004.
- SOCIAS CAMACHO, Joana M., “La ordenación, planificación y gestión del litoral en las Islas Baleares”, dins SANZ LARRUGA, Javier (dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 2009.
- SOCIAS CAMACHO, Joana M., *La ordenación de las zonas turísticas litorales*, Instituto Pascual Madoz, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001.
- SUÁREZ DE VIVERO, Juan Luis, “La Ley de costas y la ordenación del litoral”, *Revista de Estudios Andaluces*, núm. 14, Sevilla, 1990.
- TÁBOAS BENTANACHS, Manuel, “Cuestiones jurídicas sobre la ordenación del litoral. La visión desde la jurisprudencia contencioso administrativa”, dins *Seminari sobre Qüestions Jurídiques en Relació a l'Ordenació del Litoral*, Fundació Universitat de Girona, Diputació de Girona, Fundació Caixa de Girona i Escola d'Administració Pública de Catalunya, Girona, 2009 (no publicat).
- TANGUY, Yann, “La Loi littoral en questions, entre simplismes et complexité”, dins el monogràfic de la revista *Actualité Juridique. Edition Droit Administratif* sobre “Les evolutions récentes du droit du littoral”, núm. 7, París, 2005.
- TEJEDOR BIELSA, Julio C., *Gobierno del territorio y estado autonómico*, Tirant lo Blanch, València, 2001.
- TORNOS MAS, Joaquín (coord.), *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña*, Iustel, 2012.
- TORNOS MAS, Joaquín, “La sentencia del Tribunal Constitucional español 31/2010 sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña”, *Istituzioni del Federalismo. Rivista di Studi Giuridici e Politici*, núm. 1/2011, Regió Emília-Romanya, 2011.
- TORNOS MAS, Joaquín, “Tipologia de les competències. El seu abast funcional: els articles 110 a 112”, dins BARCELÓ, Mercè; VINTRÓ, Joan; Xavier BERNADÍ (coord.), *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2010.

- TORNOS MAS, Joaquín, “L’Estatut com a norma jurídica”, dins BARCELÓ, Mercè; VINTRÓ, Joan; Xavier BERNADÍ (coord.), *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l’Estatut d’Autonomia de Catalunya de 2006*, Escola d’Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2010.
- TORNOS MAS, Joaquín, “La Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007 y el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, Institut d’Estudis Autonòmics, Barcelona, 2008.
- TORNOS MAS, Joaquín, *Los estatutos de autonomía de Cataluña*, Iustel, Madrid, 2007.
- TORNOS MAS, Joaquín, “La nova configuració de les competències compartides en l’Estatut d’autonomia. Alguns problemes que planteja la seva aplicació”, dins *La distribució de competències en el nou Estatut*, Institut d’Estudis Autonòmics, Barcelona, 2007.
- TORNOS MAS, Joaquín, “Les competències de la Generalitat”, dins ALBERTÍ, Enoch (coord.), *Manual de dret públic de Catalunya*, Institut d’Estudis Autonòmics, Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 2000.
- TORRES ALFONSEA, Francisco José, “Vingt ans d’application de la Loi littoral en Espagne. Un bilan mitigé”, *Méditerranée*, núm. 115, Presses Universitaires de Provence, 2010.
- TOUS, Cristina; TRUJILLO, Antonio J.; BRETON, Françoise, “Percepció del litoral i adaptació al canvi climàtic a Catalunya”, dins TÀBARA, J. David (coord.), *Percepció pública i política del canvi climàtic a Catalunya*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2008.
- TRAYTER JIMÉNEZ, Joan M., *Derecho urbanístico de Cataluña*, 3a edició, Atelier, Barcelona, 2012.
- TRAYTER JIMÉNEZ, Joan M. (dir.), *Comentarios a la Ley de urbanismo de Cataluña*, 3a edició, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2008.
- TRAYTER JIMÉNEZ, Joan M., “Principios generales de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo de Cataluña”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 6, Aranzadi, Navarra, 2002.
- TRAYTER JIMÉNEZ, Joan M., *El control del planeamiento urbanístico*, Fundación Abad Oliba, Editorial Civitas, Barcelona, 1996.
- UNEP, EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, *Estat i pressions del medi marí i costaner mediterrani. Resum. Versió de la conferència*, Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2000.
- URBANI, Paolo, “Insediamenti turistici di qualità di rilievo nazionale: tanto tuonò che piovve”, *Edilizia e Territorio*, núm. 13, Gruppo 24 Ore, Milà, 2007.

Bibliografia

- URBANI, Paulo, “Il governo del territorio del titolo V della Costituzione”, *Rivista Giuridica di Urbanistica*, núm. 19, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2003.
- VALDAUNCIEL I COLL, Juli, *Paisatge i models urbans contemporanis. Les comarques gironines (1979-2006): del “desarrollismo” a la globalització*, tesi doctoral dirigida per JOAN VICENTE I RUFÍ, Universitat de Girona, 2011 (no publicada).
- VIVER PI-SUNYER, Carles, “Els efectes vinculants de les sentències del Tribunal Constitucional sobre els legisladors: poden reiterar preceptes legals prèviament declarats inconstitucionals?”, *Com vinculen les sentències constitucionals el legislador?*, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 2012.
- VIVER I PI-SUNYER, Carles, *El nou Estatut i la Constitució: reptes i dificultats* [enregistrament sonor], Ateneu Barcelonès, Barcelona, 2005.
- VIVER I PI-SUNYER, Carles, *La reforma de los estatutos de autonomía: con especial referencia al caso de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.
- YOUNG, Kenneth H., “New decisions in litigation”, dins E. SALKIN, Patricia (dir.), *2006 Zoning and Planning Law Handbook*, Thomson-West, 2006.
- ZAMBONINO PULITO, María, *La protección jurídico-administrativa del medio marino: tutela ambiental y transporte marítimo*, Tirant lo Blanch, València, 2001.

RESUM

La tesi *El règim jurídic del litoral català* se centra en l'estudi de l'ordenació urbanística i territorial del litoral, partint de les potencialitats de les noves competències de la Generalitat de Catalunya en ordenació del litoral atorgades per l'article 149.3 de l'Estatut i analitzant la figura dels plans directors urbanístics del sistema costaner.

El treball s'inicia (capítol I) amb l'estudi de l'evolució del marc jurídic en ordenació del litoral i el seu complex marc competencial, condicionat per dos elements recents: les noves competències traspassades a la Generalitat en matèria d'ordenació del litoral i la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010 sobre l'Estatut.

A continuació (capítol II) s'estudien altres models d'ordenació litoral en el dret comparat estranger —de França, Itàlia i els EUA— i autonòmic, amb problemàtiques similars a les nostres, que ens aporten solucions i idees per ajudar a configurar un model més ambiciós de protecció de la nostra costa.

En la part central de la tesi (capítol III) s'aborda l'estudi de la peça clau de l'actual ordenació del litoral català: els plans directors urbanístics del sistema costaner. Set anys després de la seva aprovació —i a través de la jurisprudència—, s'analitza el seu encaix en el principi d'autonomia municipal, la seva adequació al planejament territorial i municipal, així com l'eventual responsabilitat patrimonial que va operar en la seva aprovació.

Finalment, el treball es clou (capítol IV) defensant la necessitat d'articular un model de gestió integrada del litoral català a través d'una llei catalana d'ordenació del litoral que serveixi per fer front als riscos a què es troba sotmès aquest espai, però també a la necessitat de limitar els efectes negatius de la reforma de la Llei de costes estatal que ara es planteja.

ABSTRACT

This thesis, *The Legal System of the Catalan Coastline*, focuses on regional coastal planning, starting with a look at the scope of the new coastal planning responsibilities assumed by the Catalan Government as established in article 149.3 of the Statute of Autonomy of Catalonia, and then analysing the urban master plans for the coastal system.

The thesis begins (Chapter 1) with a study of the evolution of the legal framework for coastal planning and its complex division of responsibilities, which has been conditioned by two recent events: the new responsibilities incurred by the Catalan Government in the matter of coastal planning and sentence 31/2010 passed by the Constitutional Court concerning the Statute.

Then (in Chapter 2) other coastal planning models, with problems similar to our own, are studied by comparing cases in both foreign and autonomous law that provide solutions and ideas to help shape a more ambitious model for the protection of our coastline.

The main body of the thesis (Chapter 3) deals with the key to the current plans for the Catalan coastline: the urban master plans for the coastal system. Seven years after they were passed a jurisprudential analysis has been conducted to know how well they fit in with the principle of municipal autonomy, their suitability to regional and municipal planning, and the possible pecuniary liability incurred by the state upon their approval.

The thesis concludes (Chapter 4) by defending the need to articulate an integrated management model for the Catalan coastline with a Catalan law governing coastal planning, which would serve to deal not only with the risks this area is subject to, but also with the need to limit the negative effects of the proposed reform of the state coastal law.