

INFORME SOBRE EL DICTAMEN 151/2018 DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DE LA COMUNITAT VALENCIANA RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL DE LA INFRAESTRUCTURA VERDE DEL LITORAL DE LA COMUNITAT VALENCIANA (PATIVEL).

A continuación se analizan las cuestiones relativas al Catálogo de Playas de la Comunitat Valenciana señaladas en el Dictamen 151/2018 del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana relativo al proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana (PATIVEL).

De las observaciones referidas al Catálogo en el Dictamen, **ninguna tiene carácter esencial**, son las siguientes:

Observación 1. Se recomienda que todo el contenido dispositivo contenido en el Anexo II se incorpore al Anexo I que pasaría a ser Anexo Único. Se considera recomendable que el Catálogo de Playas se incorpore al Decreto proyectado como un Anexo al Plan de Acción Territorial (apartado de Observaciones de carácter general, punto IV, pág. 13).

Análisis:

Se trata de una recomendación de carácter formal que debe ser valorado en el marco del PATIVEL y no exclusivamente por este Servicio. De asumirse, exigiría poner atención sobre todo a los supuestos de modificación y revisión del Catálogo, si bien no tendrían por qué verse alterados.

Observación 2. Los contenidos del Anexo I no tienen por qué estructurarse en "artículos", en la medida en que los criterios del artículo 38 del Decreto 24/2009 no lo exigen, por lo que cada uno de los apartados o preceptos del Anexo pueden introducirse con un ordinal redactado en letras. Esta observación se hace extensiva al Anexo II (apartado de Observaciones al Anexo I, pág 15).

Análisis:

No parece que el citado artículo 38 del Decreto 24/2009 (en referencia a los proyectos normativos que tienen por objeto exclusivo la modificación de normas) sea de aplicación a la normativa del Catálogo de Playas. En todo caso, parece tratarse de una recomendación formal que no altera el contenido del Catálogo y que en su caso debe considerarse en relación con la Observación 1.

Observación 3. El artículo 35.1 del Decreto 24/2009, citado, establece que los Anexos se titularán siempre y de haber varios se numerarán con caracteres romanos, motivo por el que habrá de titularse como "Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana". Además siguiendo lo dispuesto en el apartado 2 de dicho artículo, la denominación se situará centrada (apartado de Observaciones al Anexo II, pág. 17).

Análisis:

Se trata de una recomendación formal que no altera el contenido del Catálogo y que en su caso debe considerarse en relación con la Observación 1.

Observación 4. Parece que el legislador, haciendo uso de la aprobación del catálogo, ha procedido a "establecer unos criterios generales para las autorizaciones y concesiones de obras, instalaciones, usos o actividades que se pretendan implantar en el dominio público marítimo-terrestre de la Comunitat Valenciana, en desarrollo de los objetivos generales expresados en la norma de costas". La regulación contenida en el Anexo no es una mera exposición de las playas a incluir en el catálogo, sino que desarrolla el contenido de legislación estatal. En el presente caso, parece que se ha excedido tanto la regulación del contenido estricto del "Catálogo de Playas", como el propio contenido reservado a los anexos por las normas de elaboración de proyectos normativos (apartado Observación de carácter general, pág. 17-18).

Análisis:

La observación plantea dos cuestiones:

1. Parece que se ha excedido la regulación del contenido estricto del "Catálogo de Playas".

2. Parece que se ha excedido el contenido reservado a los anexos por las normas de elaboración de proyectos normativos.

Por lo que se refiere al primer punto, como normas básicas en materia de medio ambiente, la Ley de Costas y su Reglamento constituyen un mínimo común denominador para las Comunidades Autónomas litorales que éstas pueden complementar con normas adicionales de protección para garantizar mayor efectividad en el cumplimiento de sus objetivos.

Tal como se expone en el artículo 1 de la normativa del Catálogo, se pretende desarrollar las previsiones de la Ley de Costas y de su Reglamento en la Comunitat Valenciana relativas a la catalogación, pero también al régimen diferenciado de uso de los tramos naturales y urbanos. Ello, con el fin de garantizar una mejor consecución de los objetivos que la normativa plantea para cada tipología de tramo de costa.

En este sentido, la variedad de situaciones de coexistencia de valores naturales y entornos urbanos aconsejan que la concreción de las previsiones de la normativa de costas (en relación a los tramos naturales y urbanos) a la costa valenciana tenga en consideración determinadas sub-categorías que permitan una regulación de las actividades coherente con la realidad territorial (en relación al carácter urbanizado o no del suelo y a los elementos ambientales a proteger) de cada tramo de costa.

Es precisamente desde las competencias autonómicas, especialmente en materia de ordenación del territorio y del litoral desde las que, en base a un criterio de oportunidad dado por la diferenciación que es necesario realizar entre tramos naturales y urbanos, se cubre además la ausencia de un desarrollo normativo propio sobre el régimen de utilización de las playas, que otras Comunidades Autónomas han desarrollado con distintos alcances.

No se encuentra por tanto mayor inconveniente al hecho de complementar la catalogación de los tramos con el establecimiento de disposiciones que permitan una regulación de los usos y actividades acordes con la naturaleza de cada tramo, y permita además avanzar hacia un marco de gestión más transparente que agilice y mejore la tramitación de autorizaciones para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre por usos y servicios de temporada de las playas.

En cualquier caso, para evitar dicha confusión se ha optado por complementar el título de los documentos, pasando a ser "Catálogo de Playas y Normativa" en lugar de "Catálogo de Playas".

Por lo que se refiere al segundo punto, no queda claro en qué medida ni por qué motivo se excede el contenido reservado a los anexos por las normas de elaboración de proyectos normativos (apreciación que no se realiza para el Anexo I).

Observación 5. Pese a que los artículos del Anexo II regulan el régimen de utilización de las playas, su contenido no se adecua al de los artículos 65 y siguientes del Reglamento General de Costas (apartado Observación de carácter general, pág. 18).

Análisis:

El Dictamen no especifica en qué preceptos la normativa del Catálogo no se adecua a los artículos que se mencionan del Reglamento General de Costas.

De hecho, tras las modificaciones introducidas como consecuencia del informe de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, a priori, ni la Abogacía General de la Generalitat ni los órganos administrativos de la Administración General del Estado con competencias sobre la aplicación de dicho Reglamento en la gestión del Dominio Público, ni este Servicio ha detectado dicha falta de adecuación.

Observación 6. Los apartados 5 y 6 del artículo 3 del Decreto 24 1 2009, de 13 de febrero, citado, establecen como regla general que en la elaboración de los proyectos normativos *"no se reproducirán otras normas salvo en los supuestos de delegación legislativa o que la coherencia o mejor comprensión del texto lo exija. Cuando se deban reproducir ... se transcribirán literalmente y se indicará el texto que se reproduce"*. Sin embargo, en el proyecto que se analiza no se ha obrado de

dicho modo: gran parte de su contenido es transcripción parcial de artículos del Reglamento General de Costas, con uso de expresiones residuales como *"de acuerdo con las condiciones establecidas en la normativa de costas"*, obviando parte del contenido de los preceptos de dicha norma estatal. En el caso de la reproducción (no literal en la mayoría de los casos) existe un problema añadido, que es la confusión que crearía al intérprete si se modificara aquélla, lo que, además, "introduce un factor de irregularidad en el ordenamiento" y de posible confusión de lo vigente en cada momento, motivo por el que se aconseja la revisión de la redacción de los artículos proyectados. (apartado Observación de carácter general, pág. 18).

Análisis:

Por lo que se refiere a la reproducción de preceptos de la Ley y del Reglamento de Costas, esta se produce de forma puntual, delimitada exclusivamente a disposiciones de carácter muy básico, con el objetivo de contextualizar las determinaciones de la normativa y a efectos de proporcionar claridad al texto. Esta observación podría subsanarse eliminando parte del texto, lo que dificultaría su lectura e interpretación, o introduciendo modificaciones que complicarían innecesariamente su lectura.

Por lo que se refiere al uso de expresiones del tipo *"de acuerdo con las condiciones establecidas en la normativa de costas"*, estas aparecen en 10 ocasiones y se han sustituido por expresiones del tipo "de acuerdo con la Ley de Costas y su Reglamento".

Por lo que se refiere a las posibles confusiones en caso de que se modificase la norma a la que se hace referencia, esta sólo existiría en el caso de una modificación profunda de los preceptos básicos que se citan, algo poco probable recién modificada la Ley de Costas. Se entiende que las referencias genéricas (por ej. de acuerdo con la Ley de Costas) no plantearían dicho problema, es más, no requerirían ningún tipo de cambio en caso de que se modificara la normativa de costas.

Observación 7. Un ejemplo de esta incorrecta técnica normativa se encuentra, entre otros, en el artículo 22, que bajo la rúbrica "Instalaciones expendedoras de comida y bebida en tramos urbanos" establece que "los establecimientos destinados a expender comida y bebida serán preferentemente desmontables y de temporada y se podrán autorizar anualmente y por un plazo de hasta 4 años como servicio de temporada de acuerdo con las condiciones establecidas en la normativa de costas". Sin embargo, el artículo 69.3 del Reglamento de Costas prevé que "las instalaciones desmontables destinadas a establecimientos expendedores de comidas y bebidas se situarán con una separación mínima de cien metros de otras que presten un servicio de igual naturaleza ubicadas en dominio público marítimo-terrestre. Si la superficie cerrada supera los 20 metros cuadrados deberán contar con un título concesional". Aunque la norma proyectada remite a las condiciones establecidas en la legislación de costas, nada dice acerca de la necesidad en su caso de obtener el correspondiente título concesional para el caso en que la superficie cerrada supere los 20 metros cuadrados, motivo por el que deberá adecuarse el precepto proyectado al contenido del Reglamento citado. Por tanto se aconseja una revisión en profundidad del Anexo proyectado, atendidas las observaciones formuladas (apartado Observación de carácter general, pág. 19).

Análisis:

No es objetivo de la normativa del Catálogo hacer una regulación exhaustiva de todos los casos posibles que pueden darse y que quedan ya recogidos en la normativa, sino cubrir únicamente aquellos aspectos que afectan a los usos que se pretende regular (en este caso sólo los sujetos a autorización).

No obstante, para mayor claridad, se ha incluido la siguiente puntualización en el artículo mencionado: *"De acuerdo con el Reglamento General de Costas, en caso de que la superficie cerrada supere los 20 metros cuadrados deberán contar con un título concesional"*.

Observación 8. El artículo 3 indica que *"no se podrán autorizar discotecas, pubs o establecimientos con fines similares"*. La expresión *"establecimientos con fines similares"* es indeterminada, de forma que se aconseja, para dotar de mayor seguridad jurídica la norma, incluir qué actividades no podrán autorizarse entre las previstas en la normativa sobre espectáculos públicos, de la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la Generalitat, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos (apartado A1 artículo 3. Autorización de usos en el dominio público marítimo-terrestre, pág. 19-20).

Análisis:

La redacción actual de este artículo fue introducida como consecuencia de las observaciones realizadas por la Abogacía General de la Generalitat. Se considera por tanto que es correcta.

Observación 9. Siguiendo lo dispuesto en el artículo 68 del Reglamento de la Ley de Costas, que regula las "ocupaciones en los tramos naturales de playas" quizá, y por motivos de seguridad jurídica, en aras a evitar una lista cerrada de usos no permitidos en tramos naturales -como la proyectada, sería más aconsejable plasmar el contenido del artículo citado que establece los requisitos que deben reunir las ocupaciones en los tramos naturales de las playas, de forma que el destinatario de la norma sepa qué usos o actividades sí están permitidos (apartado A1 artículo 19. Usos no permitidos en tramos naturales, pág 20).

Análisis:

Cabe señalar que, en la línea con la redacción de la Ley de Costas y su Reglamento, se hace mención a los usos no permitidos. Los usos permitidos están ya recogidos en la normativa de costas y no se considera necesario reproducirlos de nuevo.

Por tanto, a la vista de lo anteriormente expuesto y de la experiencia de este Servicio en la tramitación de expedientes, se considera conveniente mantener este artículo con su redacción actual ya que básicamente condensa las prohibiciones del Reglamento General de Costas en tramos naturales. Se considera que, al contrario, aporta claridad y seguridad jurídica.

Observación 10. En el artículo 1 del Anexo II, en el segundo párrafo el artículo determinado "la" ha de corregirse por "las", al ir referido a "ocupaciones". (apartado Observaciones de carácter gramatical, pág. 20).

No se ha detectado dicho error en la versión actual de la normativa.

Todo lo cual se informa a los efectos oportunos.

LA JEFA DEL SERVICIO DE COSTAS