

“Las zonas no concesionables de administración municipal en el marco del ordenamiento territorial costarricense, implicaciones dentro de los Planes Reguladores Costeros”



Diciembre 2011



Para: Defensoría de los Habitantes

De: Fundación de la Universidad de Costa Rica para la Investigación, (FUNDEVI)

A través de: Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible, (ProDUS)

Escuela de Ingeniería Civil, Universidad de Costa Rica.

Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (ProDUS)

de la Escuela de Ingeniería Civil de la Universidad de Costa Rica

teléfonos: 2283 4815 / 2234 9247

correo electrónico: produs@produs.ucr.ac.cr

página en internet: www.produs.ucr.ac.cr

CRÉDITOS



Dirección

Rosendo Pujol Mesalles

Coordinación y Edición

Rosendo Pujol Mesalles

Karla Barrantes Chaves

Felix Zumbado Morales

Equipo Responsable

Arquitecta Karla Barrantes Chaves

Ingeniero Agrónomo Félix Zumbado Morales

Abogada, Licda. Daniela Ávila Bolaños

Arquitecta Ana Yudel Gutierrez Hernández

Asistentes

Andrés Montealegre Alfaro

Jose Daniel Quesada Rojas

Jason Corrales González

Geovanna Calderón Sánchez

TABLA DE CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN.

2. OPORTUNIDADES Y RETOS EN EL MARCO DE LA LEY DE LA ZONA MARÍTIMO TERRESTRE.

2.1 CONTEXTO GENERAL APLICADO A LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL.

2.2 OPORTUNIDADES QUE BRINDA LA LEY DE ZONA MARÍTIMO TERRESTRE.

2.3 ALGUNOS OBSTÁCULOS A SUPERAR .

3. ANTECEDENTES DE LA PLANIFICACIÓN COSTERA Y SU REPERCUSIÓN EN EL TERRITORIO.

3.1 ALGUNOS ELEMENTOS HISTÓRICOS EN LA COSTA COSARRICENSE.

3.2 PLANES REGULADORES COSTEROS FINANCIADOS POR PARTICULARES.

3.3 ABUSOS Y MALAS PRÁCTICAS.

3.4 REPLANTEAMIENTO DE ALGUNAS EXPERIENCIAS DE ACUERDO CON EL ESPÍRITU DE LA LEY.

4. ZONAS NO CONCESIONABLES DENTRO DE LA LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LAS ZONAS COSTERAS.

4.1. INTRODUCCIÓN

4.2. POTESTADES DE LAS MUNICIPALIDADES SOBRE LA ZONA MARÍTIMO TERRESTRE

4.3. EL PLAN REGULADOR EN ZONA MARÍTIMO TERRESTRE: ADMINISTRACIÓN DE UN BIEN DEMANIAL.

4.4. LA CREACIÓN DE ÁREAS NO CONCESIONABLES A TRAVÉS DE PLANES REGULADORES COSTEROS

5. PRINCIPALES DESAFÍOS DE LA NUEVA VISIÓN DE LAS ZONAS NO CONCESIONABLES.

5.1 INTRODUCCIÓN.

5.2 CONDICIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES DE LA COSTA.

5.3 DIVERSIDAD DE LAS COSTAS.

5.4 PRINCIPALES RETOS A SUPERAR.

6. NECESIDADES DE ESPACIO PARA ZONAS DE REUBICACIÓN Y ZONAS NO CONCESIONABLES.

6.1 INTRODUCCIÓN.

6.2 ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA ZONA MARÍTIMO TERRESTREY SU OCUPACIÓN.

TABLA DE CONTENIDOS



6.3 LAS CARACTERÍSTICAS DE LA ZONA MARÍTIMO TERRESTRE Y SU INFLUENCIA EN EL DISEÑO DE ZONAS NO CONCESIONABLES Y DE REHUBICACIÓN.

6.4 LAS ZONAS DE REHUBICACIÓN EN EL CONTEXTO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LOS PLANES REGULADORES ELABORADOS POR ProDUS-UCR.

6.5 COMPETENCIA ENTRE ZONAS NO CONCESIONABLES Y ZONAS DE REUBICACIÓN.

ANEXO 6-1 ZONAS DE REUBICACIÓN EN EL PLAN REGULADOR COSTERO DE ISLA CHIRA.

7. PRINCIPIOS UTILIZADOS POR PRODUS-UCR EN LA PLANIFICACIÓN DE ZONAS NO CONCESIONABLES.

7.1 CRITERIOS DE SELECCIÓN.

7.2 ALGUNOS PRINCIPIOS DE DISEÑO DE SITIO.

7.3 CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS DE LAS ZONAS RECREATIVAS.

8. ALGUNOS ESTUDIOS DE CASO EN LA APLICACIÓN DE ZONAS NO CONCESIONABLES BAJO LA PERSPECTIVA DE PLANIFICACIÓN DE PRODUS.

8.1 GENERALIDADES SOBRE ZONAS NO CONCESIONABLES.

8.2 EL PLAN REGULADOR COSTERO DE OSA.

8.3 EL PLAN REGULADOR COSTERO DE GOLFITO.

8.4 EL PLAN REGULADOR COSTERO DE ISLA CHIRA.

8.5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

9. HERRAMIENTAS LEGALES Y DE GESTIÓN PARA IMPLEMENTAR ÁREAS NO CONCESIONABLES INCORPORACIÓN DE ZONAS NO CONCESIONABLES EN LOS PLANES REGULADORES COSTEROS HERRAMIENTAS DE GESTIÓN.

9.1 INCORPORACIÓN DE ZONAS NO CONCESIONABLES EN LOS PLANES REGULADORES COSTEROS

9.2. HERRAMIENTAS DE GESTIÓN



1. Introducción

La Zona Marítimo Terrestre es un bien sumamente valioso administrado por el Estado para beneficio de la sociedad costarricense. Un principio fundamental de la ley de Zona Marítimo Terrestre es garantizar acceso a todo ciudadano del mundo a las costas costarricenses. El espíritu de la ley es, a veces, difícil de aplicar dada la gran diversidad física y social prevaleciente en las costas costarricenses.

El paradigma en el origen de la ley es que darle concesiones a asociaciones sin fines de lucro resolvía el problema de acceso democrático a la ZMT, sin embargo, esta alternativa beneficia en la mayoría de los casos a los miembros pertenecientes a dicha asociación. Esta situación se agrava con la falta de planificación integral que presenta la costa. Esta fragmentación producto de los planes reguladores financiados por particulares, hace que exista una carencia de espacios para el esparcimiento de libre acceso para la comunidad y visitantes.

Las calles y senderos para acceder la playa en muchos casos no son suficientes y la alta demanda para construir hoteles, negocios y viviendas en la zona marítimo terrestre y zonas aledañas, implica cánones cada vez más altos que podrían ser excesivos para muchos costarricenses.

La propuesta del Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (ProDUS) de crear zonas no concesionables en las propuestas de Planes Reguladores de las costas de los cantones de Osa y Golfito y en la Isla de Chira, es producto de un análisis profundo de la necesidad de satisfacer numerosos objetivos económicos, ambientales y sociales dentro de un marco legal e institucional lleno de restricciones.

La existencia de zonas no concesionables dentro de la franja concesionable de la Zona Marítimo terrestre permite brindar oportunidades de recreación y acceso a la playa a tres grupos muy importantes: los habitantes y pobladores cercanos a las mismas, los turistas nacionales y extranjeros y a los microempresarios turísticos que no tienen recursos suficientes para obtener una concesión, pero que podrían llevar a sus clientes a estas zonas como parte de su paquete turístico.

Estas zonas no concesionables también pueden facilitar la realización de grandes eventos temporales sin dañar excesivamente la zona pública de la costa. Además es posible dar permisos de uso a las mismas con carácter temporal.

En el caso de las islas, las zonas no concesionables permiten tener terrenos importantes para el funcionamiento de cualquier comunidad como tajos, miradores, cementerios y otros.

ProDUS de la Universidad de Costa Rica realizó una profunda investigación legal para asegurarse que esta propuesta es posible dentro del marco jurídico costarricense

Además, los cambios legales producto de las limitaciones de muchos de los planes reguladores promovidos por entes privados para su propio beneficio y la aparición de nueva normativa como la necesidad de respetar el Patrimonio Natural del Estado definido por el MINAET, crean oportunidades de redefinir la zonificación de Planes Reguladores en muchas zonas del país. Este trabajo busca abrir una discusión profunda sobre esta oportunidad de mejorar la Planificación territorial de la Zona Marítimo Terrestre de Costa Rica.

2. OPORTUNIDADES Y RETOS EN EL MARCO DE . LA LEY DE LA ZONA MARÍTIMO TERRESTRE



2. OPORTUNIDADES Y RETOS EN EL MARCO DE LA LEY DE LA ZONA MARÍTIMO TERRESTRE

2.1 Contexto general

Costa Rica tiene el privilegio de contar con playas hacia el Océano Pacífico y Mar Caribe, la pequeña extensión del país hace que geográficamente sea muy accesible para sus habitantes poder visitar la costa, la cual de acuerdo con la legislación costarricense es propiedad del Estado, cuyo alcance los establece la Ley de la Zona Marítimo Terrestre #6043:

“La Zona Marítimo Terrestre (ZMT) es una franja de 200 metros de ancho a todo lo largo de los litorales Atlántico y Pacífico de la República, cualquiera que sea su naturaleza, medidos horizontalmente a partir de la línea de la pleamar ordinaria. Para todos los efectos legales, la zona marítimo terrestre comprende las islas, islotes y peñascos marítimos “.

La Municipalidad como ente administrador de la Zona Marítimo Terrestre, mediante un Plan Regulador tiene la potestad y responsabilidad de hacer la mejor distribución del territorio y generar el adecuado equilibrio entre la protección ambiental, la realidad social y la competitividad económica.

Como parte de este equilibrio se encuentra establecer zonas para el crecimiento económico, comunidades existentes, áreas ambientalmente frágiles, accesos a la zona pública y espacios para la recreación.

La Zona Marítimo Terrestre es un recurso limitado y valioso, su mala administración puede traer resultados irreversibles, es un patrimonio colectivo, cuya influencia va más allá de los 200 m y define muchas de las alternativas productivas del cantón. El disfrute de la misma tampoco puede limitarse a quienes gozan de una concesión, las municipalidades deberían establecer zonas de carácter público para el esparcimiento de habitantes y visitantes.

En la sección *“Aspectos legales de las zonas no concesionables en relación con el ordenamiento territorial en las zonas costeras”* se establece el sustento legal que permite a las municipalidades establecer zonas públicas de carácter no concesionable, cuya administración principal estaría en manos del gobierno local.

2.2 Oportunidades que brinda la Ley de Zona Marítimo Terrestre

De acuerdo con la Ley 6043, la zona pública tiene un carácter no concesionable, de modo que las municipalidades deben adoptar las disposiciones necesarias para garantizar el libre y seguro tránsito de las personas y el uso público de esta zona. Este aspecto genera un espacio de esparcimiento inalienable, sin embargo, la zona pública tiene muchas restricciones en cuanto a la construcción de infraestructura, precisamente por la necesidad de asegurar que las personas puedan transitar por ella.

Si bien se cuenta con la Zona Pública como área común y de acceso libre, es necesario establecer sectores donde se pueda dotar a la comunidad y visitantes de facilidades básicas para el uso de la playa, como es el caso de duchas y vestidores, también zonas donde sea posible desarrollar actividades deportivas, familiares, entre otras.

Estos espacios señalados pueden ser administrados por la misma municipalidad, sin necesidad de otorgarlos en concesión y así garantizar a la población más espacios de esparcimiento y disfrute del paisaje. Estas zonas además, pueden colaborar con el pequeño empresario turístico cuyo establecimiento no cuenta con frente a la playa, pues brinda a los turistas la posibilidad de hospedarse lejos de la playa con la posibilidad de visitar estas playas sin tener que pagar por ello.

Para que la municipalidad pueda garantizarse estos espacios, debe establecer zonas no concesionables a lo largo de su costa, las cuales deben estar debidamente contempladas en el plan regulador. Estas zonas deberán cumplir con ciertas características de accesibilidad, ubicación estratégica, configuración, entre otras, serán de libre acceso y el objetivo es que sirvan a una diversidad de usuarios (as), con gama de posibilidades de utilización.

La Ley 6043 establece que en la zona marítimo terrestre podrá destinar hasta un 25% para asociaciones sin fines de lucro, lo cual pese a tener una intención loable al disponer esta porción de costa para propósitos recreativos, no deja de ser excluyente, dado que podría darse el caso que únicamente los miembros de dicha asociación tengan posibilidad de disfrute a estas áreas, así pues, sería importante replantear el concepto de zonas para asociaciones y en su lugar destinarlo a zonas no concesionables de tipo comunal, de modo que más personas tengan acceso y exista una mejor distribución de las actividades recreativas en la zona marítimo terrestre, lo anterior no implica eliminar la zona para asociaciones sin fines de lucro, pues existen agrupaciones como asociaciones de desarrollo o bien, asociaciones de pescadores, que podrían aprovechar estos espacios, sin embargo, estas zonas deben reducirse. Lo fundamental para la municipalidad es decidir hacer un cambio de paradigma e innovar con otros conceptos, donde las áreas que se dediquen para el esparcimiento sean zonas de libre acceso a todas las personas, cuyo carácter es no concesionable bajo administración municipal.



Fotografía 2.1. Ejemplo de una posible zona no concesionable en Playa Junquillal (2008), Guanacaste

2.3 Algunos obstáculos a superar

El concepto de zona no concesionable, si bien, beneficiaría a la colectividad, así como mejoraría el acceso y disfrute de la zona marítimo terrestre, también tiene sus implicaciones para la Municipalidad, pues al ser una zona no concesionable, no se recibiría dinero por concepto de pago de cánón, este punto debe quedar claro en el gobierno local, pues el beneficio inmediato su aplicación se traduciría en la mejora de la calidad de vida de las personas y visitantes de la zona costera. Sin embargo, esto no significa que el beneficio económico esté ausente, como se señaló, estas zonas pueden ser puntos importantes de visitación turística, brindar un mejor acceso al paisaje y funcionarían como puntos de encuentro donde la municipalidad puede organizar festivales, ferias y demás actividades lúdicas, que de alguna forma puede provocar a más personas a visitar la zona.

Uno de los grandes retos a enfrentar es el procedimiento de inclusión de estas zonas dentro del ordenamiento territorial del cantón, pues se debe tener una herramienta legal para justificar la no concesión de determinada porción, esta herramienta es precisamente el plan regulador, esto conlleva a un proceso de diseño y elección de los mejores sitios para cada uno de los propósitos de las zonas, por ejemplo zonas de mirador, zonas para actividades deportivas, picnic, facilidades de playa, entre otras.

Sin embargo, uno de los grandes desafíos que tienen los gobiernos locales en este tema es la voluntad política para enfrentar los intereses particulares que pesan sobre estas zonas, pues pese a que la zona marítimo terrestre es del Estado, existen “seudo-ocupaciones” de personas físicas o jurídicas se autodenominan dueños u ocupantes de un sector en el cual ni siquiera viven, enfrentar este tipo de presiones es un parte de los obstáculos a superar. La Municipalidad es quién determina la distribución de los usos del suelo en la costa, es responsable de equilibrar las prioridades de diferentes grupos y generar espacios tanto para la actividad productiva como para el disfrute de la costa.

La disponibilidad de los accesos es otro punto fundamental en el diseño y elección de las áreas no concesionables, pues también la municipalidad la que debe establecer mediante su plan regulador en que puntos se tendrá acceso a la playa y cuales tierras no serán otorgadas en concesión para ser destinadas a futuros ingresos a la playa, si bien el tema de este trabajo está enfocado a áreas para la recreación, estas deben tener una concordancia con los actuales y futuros accesos a la zona pública.

Una vez lograda la reserva de estas tierras, existen otras situaciones que deben mantenerse en el tiempo para lograr el éxito de estas zonas, como es el caso del mantenimiento, el gobierno local debe establecer los mecanismos de gestión para que las áreas recreativas en la zona marítimo terrestre no se conviertan en lugares peligrosos y descuidados, el hecho de ser una zona no concesionable, no implica que la municipalidad deba dedicarse exclusivamente a su mantenimiento, es posible que la misma institución delegue en algunas organizaciones la administración directa, este tema será abordado más ampliamente en la sección 9 *“Herramientas legales y de gestión para implementar áreas no concesionables”*.

Como se ha expuesto en este apartado y según el respaldo jurídico expuesto en la sección 4, la municipalidad se encuentra en todo el derecho de establecer zonas no concesionables para la comunidad, este nuevo concepto traerá beneficios inmediatos y largo plazo, podría incrementar la visitación de las playas y hacerlas lugares más accesibles para todas las personas, sin embargo, se necesita creatividad y valor por parte de los gobiernos locales para enfrentar estos nuevos retos y materializarlos de forma eficaz.

3. ANTECEDENTES DE LA PLANIFICACIÓN COSTERA Y SU REPERCUSIÓN EN EL TERRITORIO



3. ANTECEDENTES DE LA PLANIFICACIÓN COSTERA Y SU REPERCUSIÓN EN EL TERRITORIO

3.1. Algunos elementos históricos de la costa costarricense

Los datos históricos refieren a un régimen especial los dos litorales que bordean Costa Rica. Los instrumentos jurídicos más antiguos comprueban que desde la colonia se regulaba la existencia de la ribera marina y posteriormente la llamada milla marítima. Aunque con percepciones y dimensiones diferenciadas, a lo largo de este período y hasta la promulgación de la Ley de Zona Marítimo Terrestre, está claro que desde la época colonial la zona no fue objeto de medida ni de apropiación a favor de particulares.

A continuación se exponen varios datos históricos citados en dictámenes¹ de la Procuraduría General de la República a través de los cuales se hace una breve mención sobre la evolución de esta porción del territorio nacional.

El dominio del Estado en la zona costera, tiene precedentes en la legislación indiana del período colonial. La real Cédula del 14 de junio de 1797 dictada por Carlos IV no sólo reconoció el carácter de uso general del acceso a la costa sino que indicó también una medida: *"La inmunidad de las costas de todos mis dominios no ha de ser marcada como hasta aquí por el dudoso e incierto alcance del cañón sino por la distancia de dos millas de 950 toesas cada una"*

Desde el año de 1828 durante el pleno período de independencia de Costa Rica, la Ley número 162 ya establecía la reserva de una milla marítima en el Mar Caribe y en el Océano Pacífico. Este antiguo instrumento jurídico evidencia la necesidad de establecer el uso general de la costa, puesto que refleja un claro interés en garantizar el acceso a la orilla de la playa, como un punto de entrada y tránsito para las embarcaciones de la época.

Al respecto la Sala Constitucional ha mencionado que: *"En el siglo XIX, en Costa Rica como estado independiente, la zona marítimo terrestre también gozaba de protección, en esta época se empezó a regularla como un bien demanial. Lo que se conoce hoy en día como zona marítimo terrestre, era un área reservada de una milla de ancho conocida como la "milla marítima". La primera normativa principal y de mayor relevancia en la regulación de la zona litoral costarricense, como un bien demanial es la ley número 162, de veintiocho de junio de mil ochocientos veintiocho, recién declarada la independencia de la Corona Española y en la etapa de formación del Estado costarricense".*²

1 Dictamen C-351-2006 y C-109-2007.

2 Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución número 02408-07.

Luego, el Código General del Estado del 30 de julio de 1841, dispuso en su numeral 296: "...el flujo y reflujo del mar, sus riveras, los puertos, las ensenadas, radas y generalmente las porciones del territorio del Estado, que no son susceptibles de una propiedad privada, se considerarán como pertenecientes al dominio público."

Por su parte, el artículo uno de la Ley N° 7 del 31 de agosto de 1868, prohibió denunciar tierras baldías comprendidas en una zona de dos mil varas de latitud, a lo largo de las costas de ambos mares. Y, en similar sentido a sus antecesoras, la Ley de Aguas N° 11 del 26 de mayo de 1884, artículo 20, dispuso: "*Es de dominio público la zona marítimo-terrestre o espacio de las costas de la República que baña el mar en su flujo y reflujo y los terrenos inmediatos hasta la distancia de una milla.*"

El precedente histórico se integra a la legislación en el siglo XX. En 1922 se definió con medición exacta la milla marítima, a través de la Ley 11 del 22 de octubre en la cual se determinó por primera vez su extensión de 1672 metros a partir de la pleamar ordinaria y de 500 metros a lo largo de ambos márgenes de los ríos. Esta medida se mantuvo hasta 1942 cuando las Leyes No. 19 del 12 de noviembre de 1942 y No. 201 del 26 de enero de 1943, redujeron su extensión a 200 metros para la costa atlántica y pacífica provocando la desafectación de todos aquellos terrenos más allá de los 200 metros.

En este sentido, dicha desafectación amplió los derechos de los terrenos susceptibles de titulación a favor de particulares, lo cual trajo como principal consecuencia una reducción sustancial del dominio público. De esta forma, la original milla marítima se redujo a doscientos metros bajo propiedad del Estado.

La Ley de Aguas número 19 y emitida en 1942, fue uno de los primeros instrumentos regulatorios de las áreas costeras en Costa Rica, a través de establecimiento de un capítulo sobre las playas marítimas y otras de propiedad nacional.

Toda esta legislación constituye los antecedentes e insumos fundamentales para Ley de Zona Marítimo Terrestre número 6043, emitida en 1977 y vigente hasta la actualidad, la cual articula una protección especial que busca asegurar los valiosos recursos naturales y su belleza escénica, conservando la posibilidad de acceso para el disfrute de todos los habitantes.

3.2 Planes reguladores costeros financiados por particulares

Costa Rica tiene un importantes carencias en ordenamiento territorial, y aún más en lo que a planificación costera concierne, la municipalidades quienes años atrás ni siquiera lograban tener planes reguladores para su cantón en general, no le brindaron el cuidado que ameritaba al desarrollo de sus costas.

De acuerdo con la ley 6043, para poder optar por una concesión la zona en interés debe contar con un plan regulador costero, lo anterior motivó a particulares quienes buscaban obtener una concesión, financiar los planes reguladores costeros correspondientes a la

franja de su interés, generando pequeñas porciones de costa con planes reguladores totalmente inconsistentes entre sí, sin un abordaje integral.

La zona marítimo terrestre es un patrimonio colectivo, las personas que se van a beneficiar de su desarrollo van más allá de los concesionarios, los usos del suelo, zonificación y otra normativa contemplada en el plan regulador, debe ser capaz de abordar las necesidades del cantón al que pertenece y posiblemente satisfacer la demanda de otros cantones. Muchas personas que trabajan en ella, viven más allá de los 200 metros de la zona restringida, las fuentes de agua para abastecer las necesidades de la costa se encuentran fuera de esta en la mayoría de los casos, de modo que una planificación responsable no puede dejar por fuera el contexto cantonal y regional.

Estos planes reguladores costeros segmentados, lejos de contribuir al ordenamiento de la zona marítimo terrestre, generaron una serie de “micro zonificaciones” motivadas por intereses privados, sin participación comunal ni diagnósticos de calidad.

Sin embargo, esta situación se ha ido revirtiendo en los últimos años, gracias al dictamen C-234-2006 del 6 de junio de 2006 de la Procuraduría General de la República, donde establece que las municipalidades no pueden adoptar planes reguladores costeros cuya elaboración ha sido gestionada, contratada y financiada por sujetos de derecho privado, esta resolución viene a ser un llamado de atención para las municipalidades que han aprobado indiscriminadamente este tipo de proyectos.

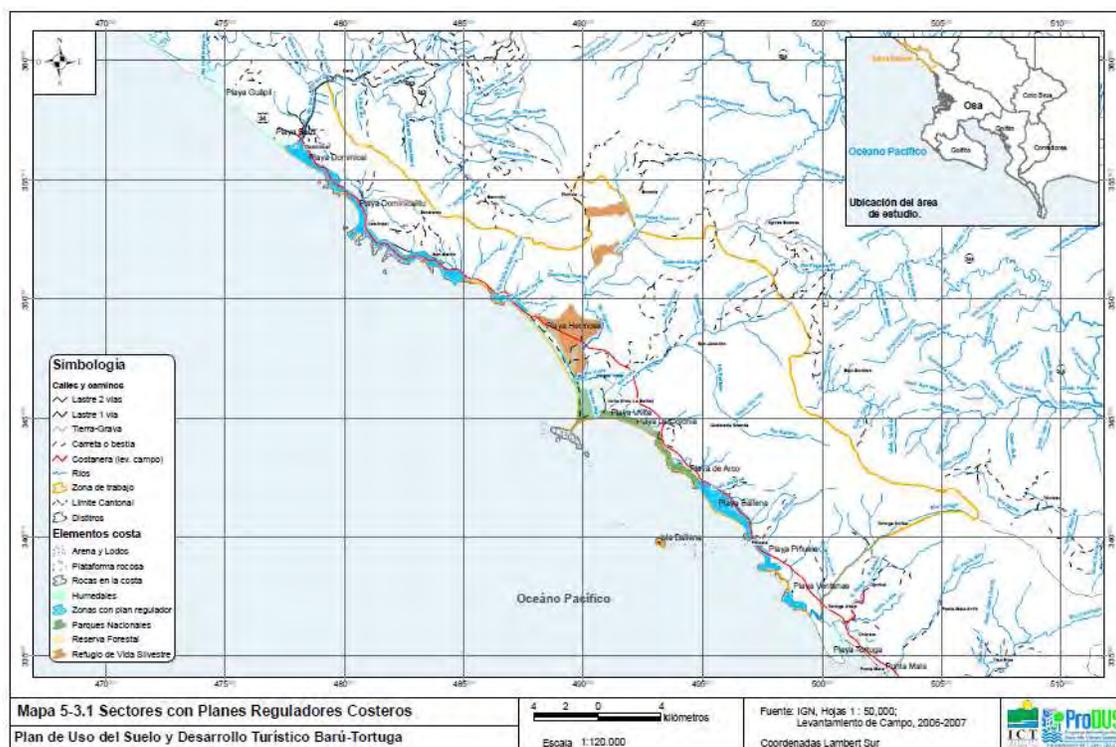


Imagen 3.1. Zonas con Planes Reguladores parciales en el sector de Bahía Ballena en Osa.
Fuente: Plan de uso de suelo y desarrollo turístico Barú Tortuga. ProDUS-UCR

3.3 Abusos y malas prácticas

De acuerdo con algunos casos de estudio en los sectores de Osa y Golfito, pueden identificarse abusos en el manejo de la zona marítimo terrestre, algunos de ellos producto de este tipo de planes, otros por parte de los concesionarios u ocupantes que efectúan intervenciones más allá de lo permisible por la ley 6043.

Como ejemplo de este tipo de abusos está la construcción de infraestructura en la zona pública, como claramente puede apreciarse en la imagen 3.2, que corresponde a Playa Saladero en Golfito, este de tipo de situaciones impiden el libre tránsito por la misma, además generan problemas de sedimentación y modifican el borde de la costa. Este tipo de ilegalidades alteran la estética de un lugar, deteriorando el paisaje de la Zona Marítimo Terrestre que es un patrimonio colectivo. De acuerdo con la ley de la Zona Marítimo Terrestre #6043, este tipo de comportamiento es suficiente para cancelar una concesión:

Artículo 53.- Las concesiones podrán ser canceladas por la municipalidad respectiva, o el Instituto Costarricense de Turismo o el de Tierras y Colonización según corresponda, en cualquiera de los siguientes eventos:

(...) d) Si el concesionario impidiere o estorbare el uso general de la zona pública; (...)

En este sentido, es muy importante la fiscalización que la municipalidad pueda ejercer sobre las concesiones y construcciones en la zona marítimo terrestre, dado que deberá velar en el futuro también por la integridad de las zonas no concesionables.



Imagen 3.2 y 3.3 Playa Saladero en Golfito.

Por otra parte, los ya citados planes reguladores parciales, son uno de los grandes responsables de la mala planificación costera, así como de la deficiencia en áreas recreativas en la Zona Marítimo Terrestre, como se observa en la imagen 3.3, correspondiente al Plan Regulador de Dominical sector Rocas de Amancio, la longitud de este plan regulador no alcanza los 500 metros, y ofrece una mínima área verde prácticamente inútil para el establecimiento de alguna infraestructura para aprovechamiento de playa. Lamentablemente este es sólo uno de los tantos casos de esta “planificación” segmentada de la Zona Marítimo Terrestre.

Estos planes al ser motivados por intereses particulares, no cuentan con adecuado proceso participativo con la comunidad, muchos pobladores ni siquiera se enteran que se está realizando un plan regulador en la tierra que ocupan y no reciben la información para asistir a la celebración de la audiencia pública, de acuerdo con la Ley de Planificación Urbana debe publicarse su convocatoria en el diario oficial la Gaceta y de ser posible en un diario de circulación nacional, sin embargo, los habitantes de estas zonas costeras difícilmente tienen acceso a la Gaceta, que tampoco es un mecanismo de divulgación realista para convocar a esta población.

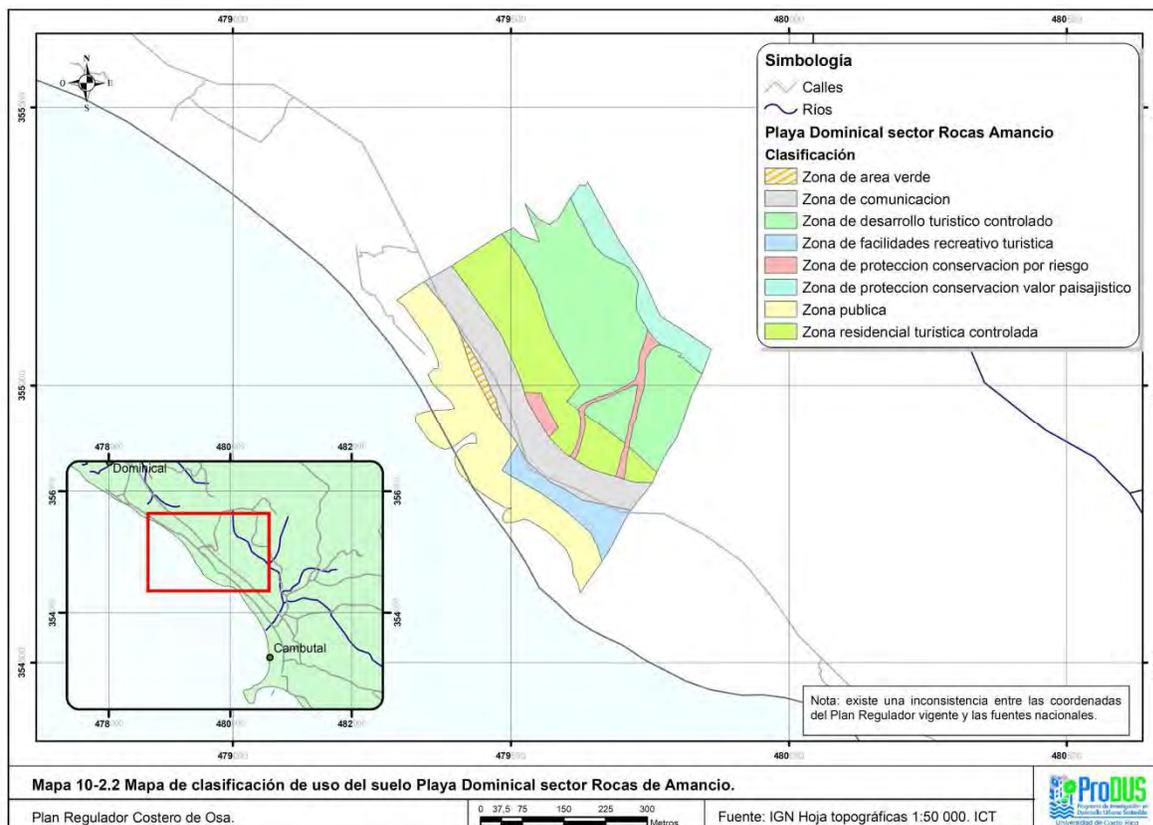


Imagen 3.3. Plan Regulador de Playa Dominical sector Rocas de Amancio.
 Fuente: Diagnóstico para el Plan Regulador Costero de Osa.

La intención de desplazar poblaciones costeras consolidadas, mediante estos planes reguladores parciales fue una situación manifestada durante el desarrollo de los procesos participativos para la elaboración del Plan Regulador Costero de Golfito³, en esa ocasión los participantes, citaron que este tipo de proyectos no consideraron las comunidades existentes y la zonificación del plan no coincidía con la realidad de la zona, tal fue el caso del Plan Regulador Costero del sector de Río Claro (Imagen 3.4). Donde puede apreciarse una gran porción de zona hotelera, así como una zona residencial que de acuerdo con este plan el único uso permitido es la vivienda turística.

Así las cosas, ¿Dónde queda la población que por años ha ocupado estos territorios?

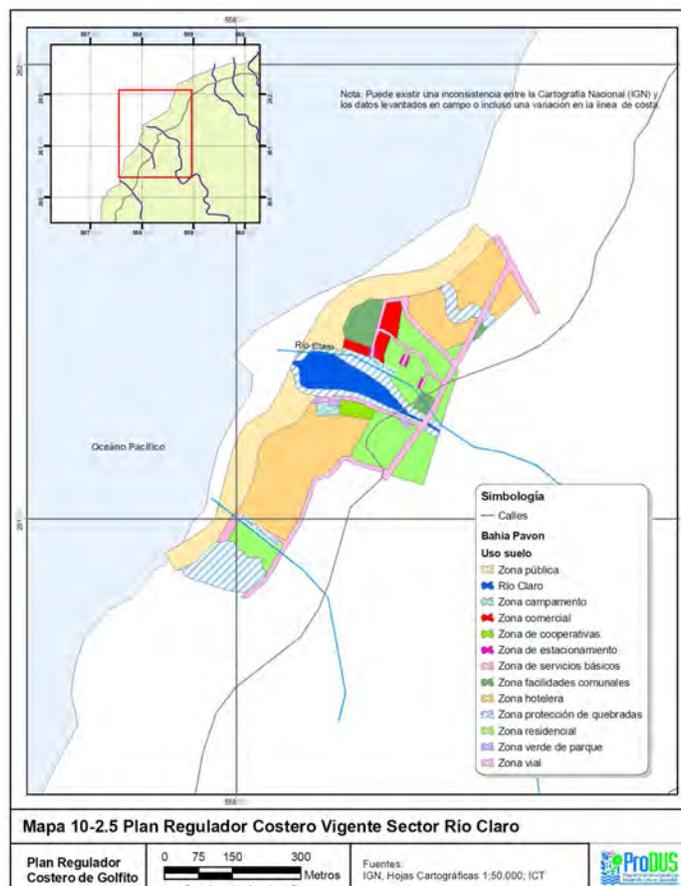


Imagen 3.4. Plan Regulador vigente del sector Río Claro.
Fuente: Diagnóstico para el Plan Regulador Costero de Golfito.

3.4 Replanteamiento de algunas experiencias de acuerdo con el espíritu de la ley.

De acuerdo con las situaciones expuestas, es importante retomar el espíritu de la ley de la Zona Marítimo Terrestre, que busca generar en estas tierras del Estado la oportunidad de una explotación más equitativa y principalmente la oportunidad de que sea disfrutada por un gran número de personas.

Como parte de esta intención está brindar la posibilidad de recreación a la población, tal y como lo cita en su artículo 56 "...c) Hasta una cuarta parte de la zona deberá ofrecerse, como

3 El Plan Regulador Costero de Golfito es un proyecto que inició en el 2006 y tiene como propósito realizar una planificación costera integral de la Zona Marítimo Terrestre del cantón.

concesiones, para fines de esparcimiento, descanso y vacaciones, a cooperativas de turismo, agrupaciones gremiales o asociaciones de profesionales, sindicatos de trabajadores, federaciones de estudiantes, federaciones o confederaciones sindicales, juntas progresistas, asociaciones comunales o de desarrollo de la comunidad, o entidades de servicio social o clubes de servicio, sin ánimo de lucro. En estos casos las concesiones llevan la condición implícita de que las instalaciones que se construyan no podrán dedicarse a fines lucrativos ni usarse para fines político electorales, todo lo cual les estará prohibido...". Esta medida si bien ha beneficiado a grupos de cooperativas, sigue siendo un sector de la población y no implica el disfrute pleno de la zona costera por parte de cualquier habitante del cantón.

Parte del reto que las municipalidades deben asumir es cambiar este paradigma, y sustituir o reducir la zonas para cooperativas, para así destinar otras partes de la zona marítimo terrestre para el esparcimiento de habitantes y visitantes.

La creación de zonas no concesionables, no contradice el espíritu de la ley, por el contrario refuerza las intenciones de la misma en cuanto a la necesidad de crear espacios no lucrativos para la recreación, los cuales la municipalidad está en pleno derecho de establecer y administrar.

4. ZONAS NO CONCESIONABLES DENTRO DE LA LEGISLACIÓN
RELACIONADA CON EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL
EN LAS ZONAS COSTERAS.



4. ASPECTOS LEGALES DE LAS ZONAS NO CONCESIONABLES EN RELACIÓN CON EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LAS ZONAS COSTERAS.

4.1. Introducción

El presente documento sintetiza los ejes temáticos sobre los que reside el fundamento legal e institucional para la creación de áreas no concesionables a través de los principales instrumentos del ordenamiento territorial costarricense: los Planes Reguladores.

En varios de sus informes anuales, la Defensoría de los Habitantes ha evidenciado *la vulnerabilidad en la que se encuentra la zona marítimo terrestre, particularmente respecto del uso de sus suelos, planificación costera, instrumentos utilizados, reiteradas violaciones por parte de empresarios en punto al cumplimiento de lo establecido en la normativa de la zona marítimo terrestre, permisos de uso sin contar con verdaderos informes técnicos que delimiten las zonas en las que se están otorgando, omisión técnica para una adecuada identificación de las zonas de protección que permita hacer un uso responsable y sostenible de los suelos costeros, que ya por su condición de vulnerabilidad requieren de una protección mayor.*¹

En este sentido, la inacción de los Gobiernos Locales con jurisdicción en Zona Marítimo Terrestre en cuanto a la adecuada administración de la Zona Restringida, ha generado un detrimento en las condiciones de vida de los habitantes del sector, el cual se traduce en una realidad en que las comunidades no cuentan con espacios públicos de disfrute general, dirigidos tanto a incentivar el turismo como a promover el libre acceso a las playas y proteger los recursos naturales y bellezas escénicas de la costa.

De esta manera y como una posible respuesta ante dichas necesidades, es que se ha considerado la viabilidad jurídica de implementar Zonas no Concesionables a través de los Planes Reguladores Costeros, con base en las consideraciones que se expondrán a continuación.

4.2. Potestades de las Municipalidades sobre la Zona Marítimo Terrestre

A lo largo de la historia, se ha denotado la gran importancia económica, comercial y también de seguridad -en lo atinente a la defensa nacional- que tiene la costa para cualquier país u organización estatal.

Así, en lo que respecta a Costa Rica, desde la época colonial, el litoral ha permanecido destinado al uso público. Al tenor del artículo 6 de la Constitución Política, la Zona Marítimo Terrestre adquiere la condición de bien demanial de la Nación y como tal, su pertenencia al Estado Costarricense es indiscutible.

¹ Dirección de Control de Gestión Administrativa. Defensoría de los Habitantes. Informe Anual de Labores 2008-2009.

La Zona Marítimo Terrestre constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado y es inalienable e imprescriptible. Su protección, así como la de sus recursos naturales, es obligación del Estado, de sus instituciones y de todos los habitantes del país.

Al respecto ha señalado la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, lo siguiente:

"(...) La Sala acoge la tesis de que en efecto, la zona marítimo terrestre es un bien de dominio público en los términos del artículo 261 del Código Civil que dispone: "Son cosas públicas las que por ley están destinadas de modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, y aquellas de que todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público. Todas las demás cosas son privadas y objeto de propiedad particular, aunque pertenezcan al Estado o a los Municipios, quienes para el caso como personas civiles no diferencias de cualquier otra persona."

El artículo siguiente deja fuera del comercio las cosas públicas y hasta tanto no se disponga lo contrario legalmente. El carácter demanial de la zona marítimo terrestre (o ribera marina como se le denominó antiguamente) se reconoce desde tiempo inmemorial, y el Derecho Romano mismo recoge ese status, como "res communes" y "extra commercium". En nuestro medio, con toda claridad desde el siglo pasado se ha reconocido el carácter público de esa franja, como una prolongación de la propiedad del Estado en la zona marina adyacente al territorio nacional, en la que ejerce su soberanía.

(...) Así, quien pretenda por medios no autorizados ejercer un uso privativo de esa zona tendrá vedada la posibilidad de consumarlo, pues es aceptado también, desde tiempo inmemorial que se trata de bienes imprescriptibles en favor de particulares y que están fuera del comercio. (...) Debe hacerse notar, también, que a estas alturas la ley únicamente conceptúa como del dominio público una franja de doscientos metros de los que cincuenta son zona pública, diríase "estrictamente pública" mientras que los restantes ciento cincuenta pueden denominarse como "zona restringida", en la que se permite cierta y condicionada posesión por los particulares (...)" Sala Constitucional, Voto 447-91 de las 15:30 horas del 21 de febrero de 1991.

Debido a la amplitud con se abordan los conceptos de "estado" o "nación" en el artículo 6 de la Constitución Política, se hace necesario que el ordenamiento jurídico determine de manera más específica a quién compete su administración.

En razón de lo anterior, el artículo tercero de la Ley de Zona Marítimo Terrestre número 6043 y sus reformas, señala que el usufructo y administración de la Zona Marítimo Terrestre, tanto de la zona pública como de la restringida, corresponden a la Municipalidad de la jurisdicción respectiva.

La potestad de administrar conlleva todas aquellas acciones tendientes a lograr el mejor funcionamiento posible, a través de la ordenación, dirección, suministro y disposición de la cosa administrada, en este caso en concreto de la Zona Marítimo Terrestre.

En consonancia, el artículo 3 de dicha Ley encarga a las municipalidades la obligación de velar directamente por el cumplimiento de las disposiciones referidas al dominio, desarrollo, aprovechamiento y uso, especialmente de las áreas turísticas correspondiéndoles, el usufructo y administración de la zona pública y la zona restringida, dentro de los límites de su jurisdicción, excluyendo aquellas áreas que hubieren sido reducidas a dominio privado mediante título legítimo (artículo 6 y 35 párrafo primero, ibidem).

Esta perspectiva ha sido reiterada por la Procuraduría General de la República, la cual se recapitula en el Dictamen C-266-2007 donde señala:

“El otorgamiento de concesiones en la zona restringida, salvo excepciones especiales, corresponde a los concejos municipales como parte de sus facultades administrativas sobre la zona costera (Ley 6043, artículos 34, 35, 39 y 40; dictamen C-221-2004). Por demás, dicho otorgamiento para uso y disfrute de las áreas determinadas como zona restringida, está determinado por el plazo y bajo las condiciones que la ley y su reglamento establecen (artículos 41, 44 y 48 ibídem), de donde se sigue que para el debido cuidado y custodia de las áreas de la zona marítimo terrestre de su jurisdicción, los gobiernos locales mantienen el ejercicio de las potestades de autotutela, aun cuando los terrenos hayan sido otorgados en concesión, pues la actuación municipal en resguardo de la franja costera no cesa nunca (dictamen C-169-95 de 4 de agosto de 1995).”

En este sentido, es clara la Constitución Política costarricense en su artículo 169 al establecer que las Municipalidades son las encargadas de velar por los intereses y servicios locales del territorio bajo su jurisdicción. Al respecto, ha señalado la Sala Constitucional en su jurisprudencia reiterada que dicho concepto de “intereses y servicios locales”, comprende el tema del ordenamiento territorial del cantón, tanto en las zonas urbanas como en las zonas costeras, a través de los Planes Reguladores establecidos en la Ley de Planificación Urbana número 4240 y sus reformas.

Así las cosas, los Municipios cuentan con plena potestad legal de administrar y usufructuar la Zona Marítimo Terrestre dentro de los límites que le impone el ordenamiento jurídico. La creación e implementación de normas sobre ordenamiento territorial en dicha zona, es competencia local por cuanto forma parte del concepto de intereses y servicios locales establecida a favor de los gobiernos locales a nivel constitucional.

4.3. El Plan Regulador en Zona Marítimo Terrestre: administración de un bien demanial.

Tal como lo indica el artículo primero de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre, esta porción de terreno forma parte del patrimonio nacional, es decir pertenece al Estado. En razón de lo anterior, posee las características de los bienes demaniales: inalienable, imprescriptible e inembargable y su protección es obligación del Estado, de sus instituciones y de todos los habitantes del país, por lo cual su uso y aprovechamiento es distinto.

Como ya se mencionó en el acápite primero, entre las instituciones que intervienen en la administración de la costa se encuentran las Municipalidades, a quienes se les ha encargado de manera expresa el velar directamente por el cumplimiento de las normas referentes al dominio, desarrollo, aprovechamiento y uso de la ZMT² tomando en cuenta las prioridades del desarrollo nacional y el interés de conservar esa zona como Patrimonio Nacional.

² Artículo 3. Ley de la Zona Marítimo Terrestre, número 6043.

La elaboración de Planes Reguladores Costeros como parte de las competencias municipales, reviste de gran importancia dado que a través de este instrumento se establecen de manera específica todas aquellas normas necesarias para el desarrollo de la Zona Marítimo Terrestre.

El Plan Regulador es un instrumento de planificación local referido a la administración de la Zona Marítimo Terrestre, en el cual se debe implementar una política de desarrollo adecuada para la zona en relación a sus características principales, por medio de éste se determinan usos de la tierra, distribución de la población (concesionarios), vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales y otros.

Las municipalidades con jurisdicción sobre la Zona Marítimo Terrestre se encuentran facultadas para hacer uso del Plan Regulador Costero y sus respectivos reglamentos con la finalidad de procurar una planificación y desarrollo adecuado de la costa, ello en ejercicio de su competencia como administradoras de la misma, atribuida por la Ley 6043.

De todo lo expuesto, se arriva a la conclusión de que un plan regulador constituye un instrumento propicio para llevar a cabo un proceso ordenado de crecimiento para una zona costera específica. Lo anterior se refuerza al ratificar el carácter normativo de los planes reguladores, es decir, su aplicación obligatoria una vez puesto en vigencia, el cual señala la Procuraduría General de la República en su Dictamen C-070-93:

"A nuestro modo de ver, la juridicidad de tales normas es clara, puesto que en primer lugar y por lo que respecta a la administración, su carácter aunque relativamente discrecional es de todos modos obligatorio; de otra manera, habría que negar carácter jurídico a toda ley que otorgara facultades más o menos amplias a la administración, lo que parece carecer de sentido.

En segundo lugar y por lo que respecta a los particulares, el enunciado indicativo del plan tiene el alcance de ser el fundamento legal de la acción que dichos individuos van a emprender y de los beneficios que van a recibir, por lo que dará lugar a relaciones jurídicas de derechos y obligaciones, además de estar en relación instrumental respecto a las previsiones u objetivos del plan, y en relación de coordinación con las demás medidas de otra naturaleza que éste establezca. (Gordillo, Agustín. "Introducción al Derecho de la Planificación. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1981. ps. 104-105). Cualquiera sea el instrumento jurídico (Ley, Plan Regulador, Mapa Oficial, etc.) que asigna el uso público a determinado espacio territorial, integra el bloque de legalidad, al que han de ajustarse las actuaciones de los órganos administrativos." (Lo subrayado no es del original)

La creación de Planes Reguladores Costeros por parte de las Municipalidades, se sustenta tanto en los principios generales establecidos en la Constitución Política y en la Ley de Planificación Urbana, como en aquellos contenidos en los artículos 31 y 33 de la Ley 6043, mismos que fueron posteriormente desarrollados en los artículos 17 y 18 del Reglamento a la Ley 6043, decreto ejecutivo 7841-P.

Importante es hacer mención aclaratoria con respecto a las potestades del Instituto Costarricense de Turismo (en adelante ICT) en cuanto a la planificación de la Zona Marítimo Terrestre y su relación con los Planes Reguladores Costeros emitidos por las Municipalidades.

De conformidad con las normas contenidas en la Ley de Zona Marítimo Terrestre, le corresponde al ICT la superior y general vigilancia de todo lo relacionado con la zona marítimo-terrestre. Sin perjuicio de lo anterior, compete a las municipalidades velar directamente por el cumplimiento de las normas referentes al dominio, desarrollo, aprovechamiento y uso de la zona marítimo terrestre y en especial de las áreas turísticas de los litorales, ello en virtud del usufructo y administración que poseen los Gobiernos Locales con jurisdicción en la zona marítimo-terrestre.

Así las cosas, es posible establecer que la Zona Marítimo Terrestre es objeto de las competencias tanto del ICT como de las Municipalidades. No obstante, existe una distinción en materia de planificación, la cual obedece a las potestades que al respecto poseen los gobiernos locales en Costa Rica y es reseñada por la Procuraduría General de la República en la Opinión Jurídica OJ-130-2004 del 21 de octubre del 2004:

La zona marítimo-terrestre, tal y como lo dispone la ley que la regula, puede y debe ser objeto de planificación, en cuanto a su desarrollo y en cuanto a la determinación del uso de la tierra. En este sentido, el artículo 31 de dicha ley señala que tales planes, que pueden ser de desarrollo turístico o urbano, pero que se engloban en la categoría de planes reguladores, deben ser aprobados por el Instituto de Vivienda y Urbanismo (INVU) y el ICT, y demás organismos públicos competentes en la materia. Como la norma habla de "aprobación", esto hace suponer que los planes pueden ser elaborados por otro ente y que la función del INVU y del ICT es de fiscalización y control, lo cual es correcto, aunque la función de tales institutos respecto de la planificación en la zona marítimo-terrestre no se limita a la aprobación de los planes reguladores. En todo caso, y dado que el artículo 15 de la ley de planificación urbana número 4240 de 11 de noviembre de 1968, atribuye a las municipalidades la potestad de planificación urbana local, estas son competentes para elaborar planes reguladores de la zona marítimo-terrestre que se encuentre en el ámbito de su competencia territorial." (lo subrayado no es del original)

Ahora bien, en este punto es importante destacar que de conformidad con la jurisprudencia administrativa de la Procuraduría General de la República, la potestad de elaborar planes reguladores en la Zona Marítimo Terrestre no es exclusiva y excluyente de las Municipalidades, ello de conformidad con la Ley 6043 y su reglamento y con el siguiente razonamiento:

"Correspondiente con esta potestad, el numeral 27 de dicha ley otorga al ICT la competencia para declarar, dentro de la zona marítimo-terrestres, zonas turísticas o no turísticas, de oficio o a solicitud de la municipalidad respectiva, lo cual implica que, para las zonas declaradas como turísticas, el ICT es competente para elaborar proyectos de desarrollo turísticos y planes reguladores en los que se determina el uso de la tierra. Su financiamiento corresponde al ICT, exclusivamente o en conjunto con la municipalidad respectiva, según lo dispone el artículo 27 de la ley sobre la zona marítimo-terrestre."

Por otra parte, el artículo 29 ibídem señala que el ICT puede dictar "...las disposiciones necesarias para el mejor aprovechamiento de las zonas declaradas de aptitud turística", lo cual supone la posibilidad de elaborar planes reguladores en esas zonas. Finalmente, el artículo 38 de esa misma ley señala que la existencia de los planes reguladores es un requisito para que las municipalidades puedan otorgar las respectivas concesiones, razón por la cual estas pueden solicitar al ICT o al INVU, la elaboración de los mismos". Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica OJ-130 del 21 de octubre del 2004.

Importante es destacar que la posibilidad de elaborar Planes Reguladores Costeros con que cuenta el ICT, no implica bajo ningún supuesto la imposición de los mismos a las Municipalidades, lo anterior por cuanto los Gobiernos Locales tienen la competencia exclusiva establecida por ley en materia de planificación local. De conformidad con la Ley de Planificación Urbana, la aprobación de los Planes Reguladores está a cargo del Concejo Municipal, mientras que la aplicación del mismo corresponde a la Administración Municipal.

En este sentido, debe entenderse que al ser las Municipalidades las legalmente competentes para la elaboración de regulación en materia de ordenamiento territorial de conformidad con la legislación vigente, la obtención de las herramientas de planificación de dicha manera se da bajo el supuesto comprobado de su imposibilidad para generarla.

De esta manera y de conformidad con la jurisprudencia administrativa de la Procuraduría General de la República, los Gobiernos Locales en ejercicio de sus deberes y atribuciones tienen que participar de forma activa en todas las etapas de su desarrollo a través de una constante fiscalización. Lo anterior de manera tal que se genere un Plan Regulador en que prevalezcan las políticas de planificación y desarrollo local, en beneficio de la colectividad de sus habitantes.

De lo apuntado anteriormente, es posible extraer las siguientes tres conclusiones generales:

- El ICT tiene una competencia específica, aunque no exclusiva, para elaborar planes reguladores, en las zonas declaradas de aptitud turística de la Zona Marítimo Terrestre, así como para aprobar, junto con el INVU, los que elaboren las municipalidades respectivas en ejercicio de su potestad de planificación urbana local.
- El ICT es competente para elaborar, -por sí o a petición de la municipalidad-, y no sólo para aprobar, planes reguladores en las zonas declaradas de aptitud turística. Cuando el plan regulador lo elabora una municipalidad en ejercicio de sus competencias, entonces su competencia se limita a la aprobación del mismo, en conjunto con el INVU, que tiene una competencia similar.
- El ICT tiene una competencia genérica para la planificación general del uso de la tierra en la Zona Marítimo Terrestre y la determinación de las zonas que son de aptitud turística y las que no lo son, haciendo la declaratoria respectiva.

En relación con esta última conclusión es menester acotar que en el ejercicio de su competencia en cuanto a emisión de regulación sobre ordenamiento del territorio, las Municipalidades toman en cuenta los lineamientos generales emitidos por el ICT, adecuándolos a las particularidades propias de la Zona Marítimo Terrestre en su jurisdicción. De esta manera, los Gobiernos Locales crean los planes reguladores costeros.

Tanto los Planes Reguladores Costeros emitidos por las Municipalidades como el Plan General de Uso del Suelo emitido por el ICT, como instrumentos de planificación que son, deben ser conformes con lo establecido en la Ley de Planificación Urbana número 4240 y sus reformas.

En este sentido, es importante citar lo establecido por el párrafo segundo del artículo 17 del Reglamento a la Ley 6043, el cual reza:

Artículo 17. (...)

Los Planes Reguladores que comprendan la zona marítimo terrestre deberán observar los lineamientos y recomendaciones del Plan General de Uso de la Tierra, lo que el INVU deberá tomar en cuenta al elaborar o aprobar dichos planes, con sujeción a lo dispuesto en la Ley de Planificación Urbana. Estos planes reguladores deberán además contar con la aprobación del ICT. (Lo subrayado no es del original)

Para el caso concreto de la planificación costera, la línea resaltada en el segundo párrafo del artículo 17, ha sido interpretada por la Procuraduría General de la República en el Dictamen C-070-93, en el siguiente sentido:

“Cabe subrayar que el artículo 17 del Reglamento a la Ley de Zona Marítimo Terrestre contempla la sujeción por parte del INVU -y, desde luego, de la Municipalidad, como ente ejecutor de la planificación local- a la Ley de Planificación Urbana (...).”

De esta manera, el contenido del Plan Regulador Costero debe sujetarse a las exigencias de la Ley de Planificación Urbana, la cual establece el Reglamento de Zonificación como uno de los instrumentos requeridos y de mayor importancia en cuanto al ordenamiento del territorio.

Dicho Reglamento, versará sobre la división de una circunscripción territorial en zonas de uso para efecto de su desarrollo racional, mismo a través del cual se determinan los distintos usos del territorio y las restricciones urbanísticas para cada una de las zonas, ello tomando en consideración el Plan General de Uso de la Tierra para la Zona Marítimo Terrestre emitido por el ICT, como una zonificación macro que las Municipalidades considerarán para emitir el Plan Regulador Costero, lo anterior de manera tal que este instrumento refleje en todo momento las particularidades propias de la localidad en concordancia con las políticas establecidas a nivel nacional.

Precisamente en virtud de las competencias otorgadas a dicho Reglamento, se considera que es en este cuerpo normativo dentro del que se materializa la posibilidad de crear zonas no concesionables, sobre los fundamentos jurídicos que se expondrán a continuación.

4.4. La creación de áreas no concesionables a través de Planes Reguladores Costeros

La Zona Marítimo Terrestre constituye un bien demanial, razón en virtud de la cual no es posible que se aleguen derechos contra la Administración sobre esta franja³. En este sentido, ha señalado la Procuraduría General de la República en su Dictamen C-106-2007 del 22 de marzo del 2007, que:

³ Esto con la excepción de aquellos particulares que cuenten con títulos de propiedad en esta zona, ello en virtud de regulaciones anteriores a la Ley de Zona Marítima Terrestre número 6043.

“Estando sujetos normalmente los bienes demaniales a un uso público genérico, la detención privada deviene en excepcional al destino por el que fueron afectados, requiriéndose para legitimarla, un acto asertivo de la Administración, gendarme de los intereses comunitarios, que verifique si el uso solicitado no es lesivo a la integridad del bien público y que se ejerza sobre áreas en que la utilización individual sea permisible de conformidad con la ley.”

De esta manera, el uso y disfrute privados de la costa es excepcional y permitido por la Ley 6043 a través del otorgamiento de concesiones en la zona restringida. En este sentido manifestó la Sala Primera de la Corte suprema de Justicia que:

“Por ser bienes de dominio público pertenecen al Estado, están sujetos a un régimen jurídico especial y su finalidad - destino- es el uso y el aprovechamiento común. La inalienabilidad de estos bienes no significa otra cosa que su no pertenencia al comercio de los hombres (...) Por lo tanto, dichos bienes no pueden ser enajenados -por ningún medio de Derecho privado ni de Derecho público - siendo consustancial a su naturaleza jurídica su no reducción al dominio privado bajo ninguna forma. De allí que otra de sus características sea su imprescriptibilidad, es decir, la no susceptibilidad de adquirirse mediante el transcurso del tiempo bajo la figura jurídica de la usucapión, pues la posesión ejercida por particulares no genera derecho de propiedad alguno, no importa el tiempo durante el que se haya poseído.(...) Resulta claro, en consecuencia, que siendo los terrenos y demás formaciones comprendidas en la zona marítimo terrestre de dominio público, se debe descartar la posibilidad legal de su reducción a dominio privado bajo forma alguna; la única manera en que los sujetos privados pueden usar y gozar de dichos terrenos -sin que ello implique su apropiación privada- es mediante la concesión que las municipalidades hagan, pero sólo en los 150 metros de la Zona restringida, o bien por inscrito - entre 1970 y 1974- de conformidad en el Transitorio III de la Ley No.4558 de 1970.” Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, No.7 de las 15:05 horas del 20 de enero de 1993. (El subrayado no es del original).

La Zona Marítimo Terrestre costarricense se compone de dos secciones: la **zona pública**, que es la faja de cincuenta metros de ancho a contar de la pleamar ordinaria, y las áreas que quedan al descubierto durante la marea baja; y la **zona restringida**, constituida por la franja de los ciento cincuenta metros restantes, o por los demás terrenos en caso de islas.

De conformidad con la Ley 6043, la zona pública no puede ser objeto de ocupación bajo ningún título ni en ningún caso, mientras que en la zona restringida se autoriza a las Municipalidades con jurisdicción la potestad para otorgar concesiones a los particulares para su uso y disfrute.

En este sentido, el artículo 41 de la Ley en mención establece que:

“Las concesiones serán únicamente para el uso y disfrute de áreas determinadas en la zona restringida, por el plazo y bajo las condiciones que esta ley establece.”

De la cita anterior se desprende que el otorgamiento de concesiones se da en áreas determinadas, las cuales se crean y establecen de conformidad con las condiciones establecidas en la Ley 6043 y su Reglamento. A su vez este artículo, excluye la existencia de una obligación expresa para los Gobiernos Locales de concesionar absolutamente toda la zona restringida, lo anterior es conteste con el hecho de que la Zona Marítimo Terrestre es un bien perteneciente en principio y por magisterio de ley al Estado, cuyo uso

y disfrute por particulares es meramente excepcional y sujeto a las condiciones que determine el ordenamiento jurídico.

En este sentido, es claro que realizando una interpretación complementaria de la Ley 6043 y su Reglamento en relación con la Ley de Planificación Urbana y tomando en cuenta la jurisprudencia administrativa y judicial, se infiere que la determinación de las distintas áreas y sus respectivos usos forma parte de la potestad planificadora de la Municipalidad con jurisdicción en la Zona Marítimo Terrestre, la cual se materializa en la emisión del Reglamento de Zonificación del Plan Regulador Costero.

Lo anterior encuentra refuerzo en la misma Ley de la Zona Marítimo Terrestre y su Reglamento, en los cuales se sujeta la posibilidad de otorgamiento de concesiones a varias condiciones, entre ellas, la existencia de un plan regulador costero vigente. Esta posición es compartida por la Procuraduría General de la República, quien en la Opinión Jurídica OJ-061-2001 del 29 de mayo de 2001, lo sintetiza de la siguiente manera:

"Es de interés pasar revista, aunque sea en forma sucinta, a los requisitos para obtener una concesión en la zona marítimo terrestre, tema que se ha abordado en varios pronunciamientos de la Procuraduría, como son los dictámenes C-144-93, C-100-95, C-123-96, C-097-97, C-006-98, C-011-99 y O. J.- 096-2000, entre otros.

Esos requisitos están dispersos en la Ley 6043 y su Reglamento, exhibiendo una reprochable falta de sistematización. Los básicos, son: declaratoria de aptitud turística o no turística de la zona por parte del Instituto Costarricense de Turismo, a publicar en la Gaceta (artículo 27 de la Ley); demarcación de la Zona Pública por el Instituto Geográfico Nacional, publicada en el Diario Oficial (artículos 62 y 63 del Reglamento); Plan Regulador debidamente aprobado por el ICT, INVU y la Municipalidad, y publicado en la Gaceta, al que ha de supeditarse el uso del inmueble (arts. 31 y 38 de la Ley; 17 y 19, del Reglamento); avalúo de la Tributación Directa, base del canon a fijar (artículos 28 y 48 de la Ley y 48 a 50 del Reglamento).

Los requisitos anteriores son contestes con el hecho de que la Zona Marítimo Terrestre es un bien demanial, cuyo uso y disfrute para particulares es posible únicamente de conformidad con las regulaciones establecidas al efecto.

Esta interpretación ha sido utilizada por el Tribunal Contencioso Administrativo Sección III en la resolución de apelaciones con respecto al otorgamiento de concesiones. En su resolución 04520 de las dieciocho horas del 30 de noviembre del 2010 señaló:

"V.- LA LEGALIDAD DE LA DECISIÓN IMPUGNADA.- Con lo cual, la existencia del plan regulador y demarcación del patrimonio natural del Estado, en la zona en que se pretende obtener la concesión, son requisitos sine qua non para el trámite de este tipo de solicitudes, de conformidad con el artículo 38 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, lo que resulta conteste con el numeral 41 ídem, que prevé que las concesiones serán únicamente para el uso y disfrute de áreas determinadas en la zona restringida, es decir de aquellas áreas determinadas previamente en dicho plan. De modo que si a la fecha, se desconoce cuál es la zonificación que tendrá ese sector costero, la finalidad o el uso que puede darse a los diferentes terrenos, las medidas mínimas de éstos y en fin, las condiciones y restricciones en que podrán ser explotados, no resulta posible entender como admisibles siquiera solicitudes de concesión sobre ellos." (lo subrayado no es del original)

Así las cosas y partiendo de la potestad de administración y usufructo que ostentan las municipalidades con jurisdicción en la Zona Marítimo Terrestre y amparados en el principio de legalidad que autoriza la facultad de planificación a través de Planes Reguladores Costeros donde se define, entre otros aspectos, la zonificación y usos del suelo del sector; es posible inferir que existe un marco legal que permite la creación de zonas no concesionables como una derivación de la potestad máxima de creación de zonificación por parte de los Gobiernos Locales.

Debido a que el Reglamento de Zonificación del Plan Regulador Costero es el instrumento a través del cual los Municipios determinan las diferentes zonas, su vocación y los usos que allí se permiten; es precisamente el instrumento normativo en el que se posibilita crear una distinción entre áreas no susceptibles a concesión y áreas en que si se permita dicha figura.

De esta manera y a la luz del principio jurídico de "*quien puede lo más puede lo menos*", es viable que la Municipalidades, cuya atribución máxima es de administración y planificación, establezcan a través del Plan Regulador Costero cuáles zonas pueden ser objeto de concesión por los particulares y que zonas no, lo anterior tomando en cuenta los intereses y necesidades locales, en concordancia con el interés nacional determinado para la Zona Marítimo Terrestre.

La creación de las zonas no concesionables, responden a necesidades concretas de habitantes de lugares concretos, relacionadas en todo momento con el mejoramiento de sus condiciones, a través de: democratización del turismo, materialización del derecho de acceso a las playas y promoción de bienes comunales como atractivo turístico. Todo lo anterior, en pro del mantenimiento del dominio estatal sobre la Zona Marítimo Terrestre.

Así las cosas, es posible concluir que en la confluencia del ordenamiento jurídico costarricense, existe suficiente respaldo normativo para que las Municipalidades costeras determinen de áreas no concesionables, a través del Reglamento de Zonificación de su respectivo Plan Regulador.

Por último, es importante resaltar que la creación y establecimiento de estas áreas dentro de la Zona Marítimo Terrestre requiere, además del sustento normativo antes expuesto, un diálogo conjunto entre los actores involucrados legalmente con la gestión de este bien demanial (Municipalidades costeras e ICT) y los habitantes de las comunidades costeras.

Este diálogo permitirá el intercambio de ideas para lograr acuerdos con respecto a la adecuada implementación de esta figura, de manera tal que responda a las necesidades de cada localidad.

5. PRINCIPALES DESAFÍOS DE LA NUEVA VISIÓN
DE LAS ZONAS NO CONCESIONABLES.



5. PRINCIPALES RETOS QUE REPRESENTA LA NUEVA VISIÓN DE LAS ZONAS NO CONCESIONABLES EN LA PLANIFICACIÓN DE LA ZONA MARÍTIMO TERRESTRE.

5.1. Introducción

La concepción de zonas no concesionables ZNC, de administración municipal y uso gratuito conlleva a la ruptura de muchos paradigmas dentro de la planificación costera tradicional. Este tipo de zonas son muy comunes dentro de la planificación no costera y el mayor ejemplo corresponde a parques y boulevares.

El incorporar ZNC en Planes Reguladores representa un reto debido a que esos espacios no están presentes en la mayor parte de Planes Reguladores Costeros existentes. Lamentablemente muchos de los procesos de ordenamiento territorial costero se han realizado sin un debido proceso de análisis sobre la necesidad de espacios públicos para el esparcimiento gratuito a los visitantes y pobladores.

5.2. Condiciones económicas y sociales de las costas

Dentro de las características que generan gran atractivo en los terrenos cercanos a las costas tenemos el paisaje, clima tropical, el entorno y valor ecológico, el sistema de áreas silvestres protegidas públicas y privadas costarricense, la buena reputación en servicios turísticos que posee Costa Rica a nivel internacional, la cercanía con los centros de población y aeropuertos, estabilidad del sistema político, accesibilidad a las playas etc.

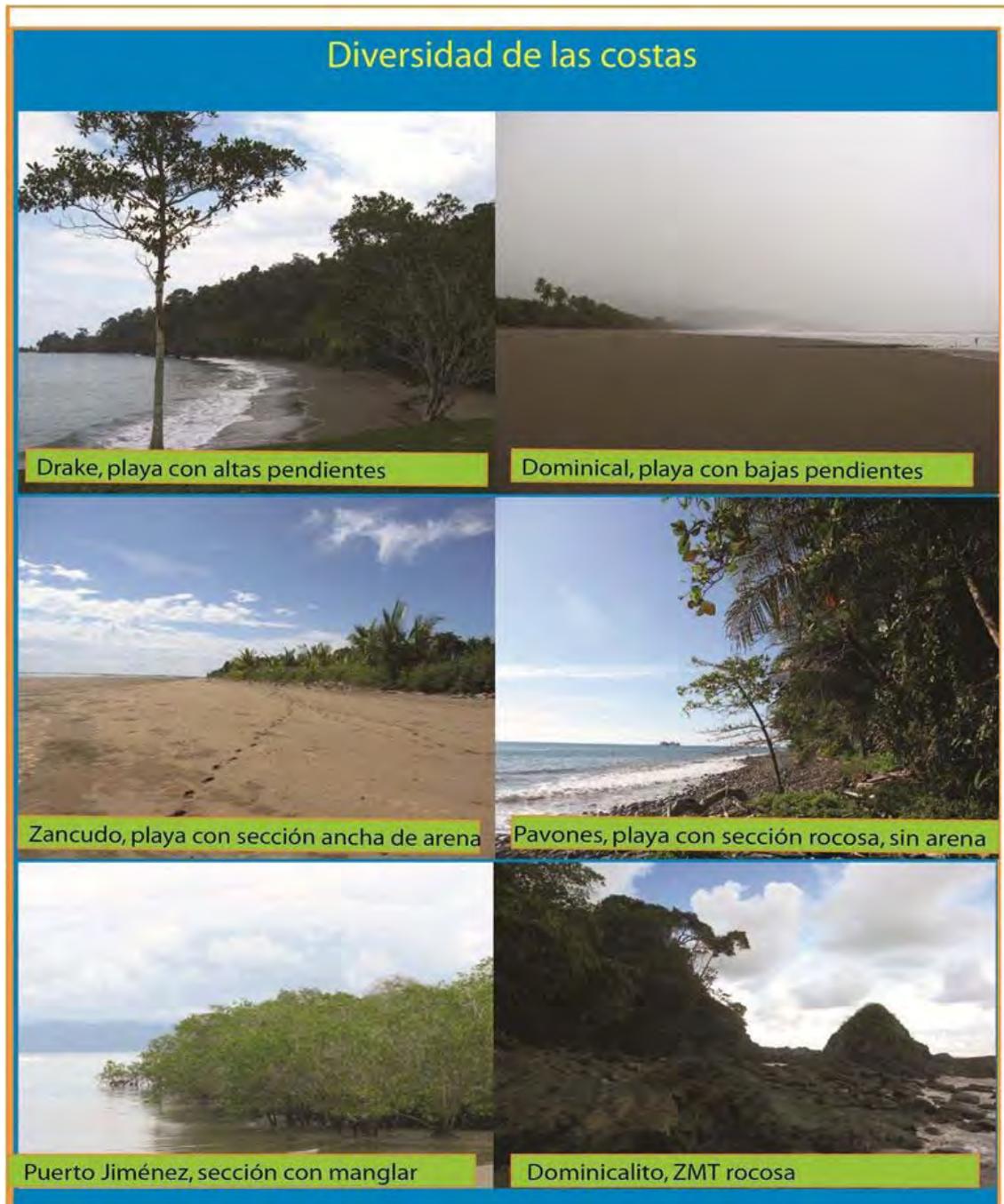
Todos los factores mencionados anteriormente generan un alto grado de presión por ocupar un espacio en la zona marítimo terrestre.. Los principales sectores presentes en las costas son el comercial, proyectos residenciales de segunda vivienda, poblados de pescadores, sector servicios, sector científico dedicado a la investigación, grupos o instituciones dedicados a la protección de recursos naturales, entre otros.

El sector productivo tiene representación de micro, mediano y grandes empresarios; lo que incluye ramas como el turismo, la pesca, acuicultura, extracción de moluscos y venta de servicios generales relacionados con el sector turismo y el sector residencial.

Sobre los asentamientos humanos dentro de las zonas costeras el panorama en cuanto a condición socioeconómica es muy diverso. Existen poblados o comunidades de pescadores que se ubican en la ZMT desde hace muchas décadas, inclusive antes del pronunciamiento de la ley #6043. Uno de los ejemplos más representativos es isla Chira y sus aproximadamente 1780 habitantes. Así mismo, es común encontrar proyectos inmobiliarios cuyo fin es venta de segundas residencias a extranjeros. Este tipo de proyectos se ubica en la ZMT y sobre todo en las zonas montañosas con vista al mar, por ejemplo en la Fila Costeña del cantón de Osa.

5.3. Diversidad de las costas

La zona marítima terrestre es diversa por definición incluyendo peñascos, islotes e islas. Algunos de las características que varían de playa en playa son el ancho, pendiente, topografía, cobertura vegetal, material rocoso presente, accesos, ocupación, atractivo turístico, entre otros.



Fotografía 5. 1. Fotografías de secciones de playas en Costa Rica.

5.4. Principales retos a superar

El uso de Zonas No Concesionables da un gran poder a los gobiernos locales, este tipo de espacios son de vital importancia para la salud de la comunidad y proveen de elementos en el paisaje para crear mayor diversidad de atractivos o espacios de estar para residentes o turistas. Sin embargo, debido a que es un tema de recién incursión en la normativa de ordenamiento territorial en Costa Rica pueden presentarse algunos retos que tiendan a resistirse al cambio.

Dentro de las principales fuerzas que podrían presentar resistencia al uso de las zonas no concesionables se tienen:

1. Ocupación de todos los espacios de la zona costera, con lo que no queda terreno para ubicar zonas no concesionables

Uno de los impedimentos que pueden presentarse cuando se desee incorporar una ZNC dentro de un Plan Regulador es que todo el terreno este concesionado y no existan espacios libres para ubicar el sitio.

Este caso puede presentarse en zonas con alto grado de intervención y que presenten gran popularidad como destinos turísticos. Cuando se genera presión sobre el recurso suelo en zonas costeras es importante considerar los espacios de esparcimiento público, sin embargo no es muy común que esto ocurra.

Cuando un espacio costero es concesionado en su totalidad y no se destinan sitios públicos para la recreación se está generando una exclusión de los pobladores locales de las zonas. Uno de los principios de la planificación es respetar las poblaciones locales y sus necesidades, lo que indudablemente incluye el designar sitios donde los locales y visitantes puedan reunirse y recrearse.

Una de las soluciones en estos casos es ubicar aquellos espacios en los que se podría ubicar la ZNC e iniciar un proceso de comunicación con el concesionario para indicarle que ese espacio será destinado a otro uso cuando finalice el periodo de la concesión, por lo que no habrá una renovación de la misma.

2. Incertidumbre por parte del personal de los gobiernos locales que pueden considerar que las zonas no concesionables representan un gasto extra para la Municipalidad

Dentro de las experiencias desarrolladas por ProDUS-UCR en el tema de Zonas No Concesionables se han presentado casos en los que funcionarios municipales muestran preocupación por las implicaciones que podría tener la instalación de estas zonas. Una de las consultas que se han realizado trata de los costos que puede representar para los gobiernos locales la administración de estas zonas.

Es necesario aclarar que los fondos deben surgir de los cobros por canones que realice la municipalidad. Las municipalidades otorgan concesiones de diversos tipos en un territorio. Los cobros por canon deben ajustarse a los valores de la tierra y tipo de actividad a realizar. Los usos que pagan el mayor canon como por ejemplo turismo generan fuentes para invertir en acondicionamiento de los espacios públicos con lo que se mejora la calidad

del lugar y se hace un sitio más atractivo para el visitante y habitante. El uso de ZNC resulta en un ciclo cerrado donde su creación genera más atractivo en la zona. En un lugar con vocación turística se puede generar mayor dinamismo económico, lo que se debería reflejar en los ingresos municipales y a su vez parte de los fondos colectados deben destinarse en dar mantenimiento a los espacios públicos.

Finalmente se puede señalar que las ZNC no deben verse como un rubro de gasto para el presupuesto municipal. Las ZNC representan una inversión pública en mejorar la calidad del espacio público que podrá ser disfrutados por todos los costarricenses y extranjeros que visiten las costas. En la fotografía 5.2 se observa un parque en playa Junquillal, Guanacaste. Este tipo de zonas públicas generar mayor atractivo al lugar además de prestar servicios ambientales como el apoyo a proyectos de reproducción de tortugas marinas.



Fotografía 5. 2. Playa Junquillal, Guanacaste, 2010.

3. Competencia por los terrenos que se quieran utilizar como zonas no concesionables

En zonas de alta ocupación o de alto valor turístico se puede generar competencia por las tierras que quiera utilizarse como zonas no concesionables. La ocupación de la tierra es uno de los bienes que genera mayor conflicto en las zonas costeras. El recurso limitado que representa la tierra puede generar que se quiera concesionar la totalidad de las tierras, dejando de lado la importancia de la preservación de tierras para el futuro, ya sea para su uso en zonas concesionables o no.

La inadecuada planificación costera en un territorio puede desencadenar una serie de conflictos sociales y ambientales. Uno de los sectores que puede verse perjudicado es el de áreas verdes o zonas recreativas para uso de los vecinos o visitantes.

En muchos lugares el valor de la tierra alcanza precios elevados en las zonas circundantes a la ZMT por lo que el costo de oportunidad de dar un terreno en concesión versus el instalar una zona no concesionable puede verse como una pérdida monetaria. Además del factor monetario inmediato que puede generar el concesionar una zona es necesario tomar en cuenta los beneficios no tangibles que puede traer una ZNC. El instalar un parque en una zona costera puede aumentar la visitación al lugar con lo que se beneficiarían los vecinos, visitantes y el sector turismo debido al efecto multiplicador que significa el aumento en la llegada de turistas.

En los lugares donde se desarrollan altas densidades habitacionales o complejos hoteleros sin designar espacios para zonas no concesionables se genera un mecanismo de exclusión del visitante nacional o que no requiera de hospedaje en esos establecimientos, perdiendo la visión con la que se realizó la ley de zona marítimo terrestre costarricense.



Fotografía 5. 3. Playa Flamingo, Guanacaste, 2010.

4. Ocupación ilegal de los terrenos

Otro de los conflictos que pueden suceder durante la designación de zonas no concesionables es la ocupación ilegal de los terrenos por parte de privados. En estos casos es necesario realizar un proceso de desalojo de los ocupantes ilegales. Se recomienda que las zonas designadas como ZNC sean equipadas y se les de el mantenimiento adecuado, lo que puede incluir vigilancia para evitar que se den este tipo de ocupaciones.

5. Asignación de terrenos con características que no concuerdan con la vocación o finalidad de alguna zona no concesionable.

En secciones anteriores de este documento se ha analizado la concepción original que tenían las ZNC en los Planes Reguladores Costeros y se han proporcionado ejemplos de algunos casos donde se incorporaron estas zonas en los procesos de ordenamiento territorial. La experiencia que ProDUS ha desarrollado en la evaluación de Planes Reguladores Costeros provee de varios ejemplos donde las zonas designadas como áreas verdes para la comunidad fueron ubicadas en terrenos que no eran aptos para ningún uso. Se pueden citar como ejemplos zonas de manglar, zonas de alta pendiente, humedales entre otras.

Las zonas destinadas a la comunidad deben ser consideradas como una inversión del estado costarricense y no deben menospreciarse o ubicarse en los terrenos menos favorables. En el caso de zonas como miradores, parques, zonas de acampar entre otras se requiere que tengan accesibilidad y servicios básicos para los usuarios, además de condiciones específicas en cada caso por lo que no se pueden desarrollar en terrenos que no tengan una vocación que lo permita.

Los humedales como el que se muestra en la fotografía 5.4 deben declararse como zonas de regeneración ambiental y no como zonas para parques o miradores. Los usos deben estar acordes con la vocación del suelo y con las necesidades de la población.



Fotografía 5. 4. Isla Chira, Puntarenas, 2010.

6. Nueva percepción de las zonas costeras y de su importancia como espacios públicos

Tradicionalmente los Planes Reguladores Costeros han sido elaborados sin tomar en cuenta el papel de las costas como parte integral del territorio costarricense. Cada espacio se ha desarrollado de manera separada y no se han potencializado los atractivos que los espacios costeros poseen. Una correcta política de planificación nacional debió realizar un análisis de toda la zona costera, ubicando cada cierta cantidad de territorio zonas no concesionables con lo que se crearía un corredor de espacios públicos que funcionaría como atractivo turístico público. Ante la inexistencia de este tipo de estudios es necesario que los Planes Reguladores Costeros que se realizan incorporen las ZNC y tomen en cuenta el entorno, buscando que la planificación armonice con el medio que rodea el territorio a planificar.

Aunque se trata de otro contexto por ser una ciudad litoral y por ende no aplica el concepto tradicional de zona marítimo terrestre, es necesario resaltar los esfuerzos por generar espacios públicos agradables en el paseo de los Turistas, Puntarenas.



Fuente: <http://periodicoelimparcial.wordpress.com/2010/11/28/puntarenas-renueva-su-imagen-con-miras-a-la-temporada-alta/>

Fotografía 5. 5. Paseo de los turistas, Puntarenas, 2010.

En la fotografía 5-5 se observa el trabajo que se ha realizado por mejorar el sector del paseo de los turistas en Puntarenas. Se trata de un área de 3000 m² de un total de 9000 m² contemplados en el proyecto, ubicada entre los espigones 1 y 3, que consiste de las siguientes obras: un vestíbulo de ingreso a los malecones, una cancha de básquetbol y otra de voleibol de playa, un espacio para juegos infantiles, y plazas multiuso así como un área de encuentro y estar con asientos.

6. NECESIDADES DE ESPACIO
PARA ZONAS DE REUBICACIÓN Y ZONAS NO CONCESIONABLES.



6. NECESIDADES DE ESPACIO PARA ZONAS DE REUBICACIÓN Y ZONAS NO CONCESIONABLES.

6.1. Introducción

La zona marítimo terrestre, ZMT en adelante, es un bien público que requiere una adecuada planificación para maximizar los beneficios comunales que pueda generar. El ideal bajo el que se crea la ZMT en Costa Rica es establecer un bien común que a través de su uso sostenible genere una mejora en la calidad de vida en las comunidades donde se encuentra.

Cuando se da una concesión para realizar una actividad en la ZMT el país está asumiendo el costo de oportunidad que representa esa sección de terreno para la realización de otras actividades diferentes a las permitidas en la concesión.

En el caso de las zonas no concesionables existe la preocupación de una inadecuada distribución de los terrenos, lo que puede dar pie a conflictos con otros usos del suelo. Uno de los conflictos que genera temor es que no se establezcan espacios exclusivos para zonas de reubicación. Las zonas de reubicación son espacios generados para dar solución de vivienda a las personas que habitan en infraestructuras construidas en la zona pública y que por legislación deben demolerse. Es importante recordar que la zona pública corresponde a los 50 metros más próximos a la línea de pleamar ordinaria determinada por el Instituto Geográfico Nacional IGN.

Esta sección del documento busca identificar esos posibles puntos de conflicto entre zonas de reubicación y zonas comunales, así como las soluciones que pueden brindarse para superar estos retos.



Fotografía 6-1. Ocupación de la zona pública en Bahía Drake, Osa, Costa Rica. 2010

6.2. Algunas consideraciones sobre la zona marítimo terrestre y su ocupación

Existen realidades que deben considerarse en los procesos de ordenamiento territorial. Los siguientes son algunos factores que deben considerarse durante la planificación de de zonas no concesionables y de reubicación.

- La zona costera no es un espacio vacío. La ocupación de los sectores costeros es una realidad nacional y debe planificarse tomando como base esas ocupaciones. Algunas de las infraestructuras se encuentran en zona pública y otras legal e ilegalmente en la zona concesionable. La variedad de ocupaciones incluye usos habitacionales, comerciales, de servicios, institucionales entre otros. En los casos más representativos barrios o poblados se encuentran ocupando ilegalmente sectores de las zonas costeras.
- Tradicionalmente los pescadores han ocupado la zona pública. Existen comunidades pesqueras a lo largo de la costa de Costa Rica, muchas de estas poblaciones se ubican en parte de la zona pública y su sistema de vida depende de la relación con el océano. En estos casos el factor cultural es de gran importancia.
- El sector turismo es otro de los actores involucrados en la ZMT. Existen casos de proyectos turísticos que ocupan la zona pública y por ende deben ser desalojados para cumplir con la normativa nacional.
- En términos generales para Costa Rica la planificación de las zonas costeras ha sido deficiente. ProDUS-UCR a través de los Planes Reguladores Costeros que ha elaborado y que esta elaborando busca solventar parte de ese problema realizando procesos de ordenamiento territorial cuya base es la participación ciudadana.
- Debido a que en el pasado los Planes Reguladores eran financiados por privados existen muchos casos de zonificación inadecuada y violación de la legislación nacional.
- El problema de las zonas de reubicación no se ha tratado integralmente en el pasado. Generalmente se han realizado desalojos sin que exista un plan de respuesta a las necesidades que se generan con estos procesos de remoción de infraestructuras de la zona pública.
- Los gobiernos locales cuyos territorios incluyen zonas costeras tienen gran posibilidad de enfrentar problemas de ocupación ilegal de la ZMT. En muchos municipios se deberán realizar demoliciones en el corto y mediano plazo por lo que es muy probable que se necesite localizar alguna zona de reubicación en el cantón.
- Mucha de la información que poseen las municipalidades sobre el manejo de la ZMT de los territorios que administran se encuentra desactualizada.
- El acceso a la ZMT es uno de los temas más importantes relacionados con las costas. Muchos sectores presentan carencia de acceso público. Algunos de los caminos que existían se han cerrado y esto genera conflictos legales entre los vecinos y las personas que ilegalmente han cerrado los accesos.
- La ocupación de las costas ha generado drenaje y destrucción de humedales.
- El MINAET no ha finalizado con la delimitación del PNE en todo el país. Así mismo no se ha generado un plan para involucrar a las comunidades dentro de las políticas de manejo de estos terrenos.

6.3. Las características de la zona marítimo terrestre y su influencia en el diseño de zonas no concesionables y de reubicación

Una de las principales características de la costa de Costa Rica es su diversidad. Los sectores de la costa pueden presentar diferencias significativas en aspectos como topografía, vegetación, acceso, paisaje, ocupación, geología entre otras. Todos estos puntos mencionados se deben tomar en cuenta cuando se realiza la planificación de un sector costero.

El tamaño del sector a planificar influye directamente sobre los resultados de la zonificación y usos permitidos. Como se observa en la imagen 1 la zona marítima terrestre puede subclasificarse dependiendo si se trata de islas o costas. Para las islas existen 50 metros de zona pública y posteriormente el resto del territorio es zona restringida. En el caso de las costas existen 50 metros de zona pública y posteriormente 150 metros de zona restringida. En la zona pública no se pueden dar concesiones y solo en casos muy puntuales se permite colocar infraestructura temporal como torres de salvavidas o infraestructura relacionada con muelles.



Figura 6-1. Esquema de la zona marítimo terrestre en el caso de territorios insulares y no insulares.

La zona restringida es aquella en la que se pueden otorgar las concesiones para uso de los privados. El gobierno local tiene la potestad de dar un permiso de uso temporal de ese espacio de la costa. Otros de los usos que pueden presentarse en la zona concesionable son zonas con alguna finalidad particular, por ejemplo las zonas comunales no concesionables de administración municipal y las zonas de reubicación.

Dentro de la ZMT pueden existir terrenos que no son administrados por la Municipalidad. En el caso del Patrimonio Natural del Estado PNE este es administrado por el MINAET. En resumen el PNE corresponde a sectores que están ocupados por bosques o por suelos con vocación forestal. El MINAET es el ente encargado de la delimitación del PNE. El principal impacto que causa la presencia del PNE es la disminución del área concesionable de la costa.

Características de los terrenos

Recapitulando, el espacio disponible para concesionar en la ZMT es escaso y presenta características particulares para cada tramo de la costa. Los usos que se permitan en cada Plan Regulador varían y deben adaptarse a las necesidades y expectativas de la comunidad. Las zonas no concesionables y zonas de reubicación se deben establecerse

en sitios que presenten características apropiadas según sea el fin para el que se diseñan. La Figura 6-2 resume algunas de las características que deberían tener los espacios a utilizar como zonas no concesionables de administración municipal.

	<p>Zonas no concesionables para áreas verdes, zonas de facilidades de actividades de playa, zonas de acampar y similares</p> <p>Los terrenos deben tener topografía plana, < del 10 % de pendiente.</p> <p>Las zonas no deben inundarse o ser parte de humedales.</p> <p>Debe existir un acceso público adecuado para llegar al lugar, de no existir se debe habilitar uno.</p> <p>Los espacios no pueden estar dentro del Patrimonio Natural del Estado.</p> <p>No deben existir sitios arqueológicos en el lugar donde se ubiquen estas zonas</p>
	<p>Zonas de regeneración ambiental no concesionables</p> <p>Espacios con cobertura boscosa. o presencia de ecosistemas de gran fragilidad.</p> <p>Zonas que se inundan o son humedales.</p> <p>Sitios sin acceso y cuya apertura de uno generaría grandes impactos ambientales</p>
	<p>Zonas para mirador</p> <p>Lugares desde los que se observa buena parte del paisaje de la zona.</p> <p>Debe existir un acceso público adecuado para llegar al lugar, de no existen se debe habilitar uno.</p>
	

Figura 6-2. Resumen de los principales requisitos que deben tener los terrenos donde se pueden ubicar zonas comunales no concesionables.



Requisitos de las Zonas de reubicación

- Los terrenos deben tener topografía plana, < del 15 % de pendiente.
- No deben estar en zonas declaradas de riesgo por la Comisión Nacional de Emergencias.
- No deben estar dentro del Patrimonio Natural del Estado.
- Deben ubicarse cerca de la zona de donde provienen los reubicados.
- Se debe considerar la ubicación de los servicios básicos en la región

Figura 6-3. Resumen de los principales requisitos que deben tener los terrenos donde se pueden ubicar zonas de reubicación.

La designación de espacios para reubicar es una necesidad real de muchos gobiernos locales costeros. Sin embargo es muy poca la información que existe sobre el tema. A nivel general las decisiones relacionadas con estos espacios se toman cuando se presenta la necesidad y no se planifica integralmente su diseño.

Uno de los factores que debe influir en la búsqueda de los sitios es la necesidad que puedan tener los pobladores de vivir cerca de la costa. En el caso de los pescadores se debe considerar que la fuente de empleo es el mar y no se debería movilizar a la población a espacios que dificulten el acceso a su recurso de subsistencia. Algunas de las alternativas que pueden surgir para apoyar a los pescadores artesanales es la creación de zonas que cuenten con vigilancia para que se guarden los botes o motores. Uno de los problemas más frecuentes en las costas es el robo de motores de lanchas, cuyo precio puede alcanzar los varios millones de colones.

En resumen, en la zona concesionable se deben ubicar todas las zonas y usos necesarios para que se generen los mayores beneficios comunales con la menor generación de impactos posibles, ese es el gran reto de la administración de las zonas públicas en la zona marítima terrestre.

6.4. Las zonas de reubicación en el contexto del ordenamiento territorial y los Planes Reguladores elaborados por ProDUS-UCR

Desde el punto de vista del ordenamiento territorial es fundamental tomar en cuenta que de acuerdo con el artículo 20 de la *Ley de Zona Marítimo Terrestre* los 50 metros desde la pleamar ordinaria deben estar dedicados al uso público y el tránsito libre de las personas; por lo cual procedería el desalojo de aquellas instalaciones que se encuentren de forma ilegítima dentro de la misma.

La magnitud de este reto depende del grado de ocupación de la zona pública, una de las posibles soluciones que se han utilizado es reubicar a las personas en la zona concesionable más próxima a la ubicación actual de la infraestructura. Este tipo de solución es aplicable únicamente cuando existe espacio disponible en la zona concesionable colindante, en caso contrario se ha optado por reubicar a los pobladores en otras zonas. Es importante recalcar que no todos los Planes Reguladores tienen la necesidad de establecer zonas de reubicación, esto depende de las ocupaciones de la zona pública que existan en el lugar.

Cuando se decide establecer una zona de reubicación es necesario que se cumplan requisitos básicos que en muchos casos no han sido tomados en cuenta dentro de Planes Reguladores Costeros. En el caso de los trabajos de ordenamiento territorial que elabora ProDUS-UCR se siguen algunos principios que rigen la selección y diseño de los espacios dentro de la ZMT.

- A. Se debe considerar el tipo y cantidad de infraestructuras existentes en la zona pública que deben ser reubicadas. EL tipo de zonas determina en gran medida las características de las nuevas zonas de reubicación, así como los diferentes usos que se van a permitirse.
- B. Es importante tomar en cuenta las posesiones ilegales existentes en la zona pública, tamaño de los lotes y distribución. El tamaño de una propiedad se relaciona directamente con las características socioculturales y socioeconómicas. Para personas que desarrollan actividades como la pesca y poseen una pescadería o bodegas es necesario considerar un mayor tamaño de lote que para aquellos que únicamente poseen una vivienda.
- C. Es necesario determinar la razón por la que las personas viven en el sitio, puede tratarse de pescadores que por cuidar sus bienes como botes o motores viven en las costas. Otro ejemplo que puede citarse es el caso de cosechadores de pianguas que vivan cerca del manglar para evitar que se roben los moluscos. Estas particularidades deben considerarse cuando se diseña una zona de reubicación en un Plan Regulador Costero.
- D. Es importante mencionar la necesidad de generar junto a las zonas de reubicación nuevas zonas de recreación, o de servicios básicos relacionados con la reubicación. Junto a los asentamientos humanos se deben destinar espacios para el esparcimiento o la recreación, calles, aceras dependiendo de las condiciones del sitio.
- E. Cuando se reubica es necesario realizar un estudio para determinar la disponibilidad de terrenos cercanos, en la medida de lo posible se deben buscar espacios colindantes con las zona pública. Cuando no exista esa posibilidad el

diseño de las zonas de reubicación implica una mayor afectación a la población pues modifica su relación de pertenencia con la costa.

- F. Los espacios destinados a zonas de reubicación deben estar fuera de sitios de alto valor ambiental como Patrimonio Natural del Estado, humedales, o manglares.
- G. Es necesario que los espacios reúnan las características mínimas para ser aptos para la construcción de infraestructuras, por ejemplo zonas que no se inunden.
- H. Los espacios deben adecuarse a las necesidades de los futuros vecinos del sitio, lo que podría resultar en una zona de reubicación que permita usos de comercio pequeño como pulperías o bazares dependiendo del tipo de zona de reubicación. Uno de los factores de más importancia es que esos espacios que funcionarán como zonas de reubicación para viviendas deben conservar mayoritariamente esa vocación de uso del suelo, esto para asegurarse que las personas que han sido desalojadas tengan la opción de pedir la concesión en esa zona y que no se genere competencia por esos terrenos. No se recomienda mezclar usos turísticos con uso residencial en estas zonas.

6.5. Competencia entre zonas no concesionables y zonas de reubicación:

Un adecuado proceso de elaboración de un Plan Regulador conlleva a que se analicen todos los factores de influencia, lo que permite tomar decisiones que favorezcan una distribución de zonas que de respuesta a las necesidades actuales y futuras de la comunidad.

La fase de diagnóstico de un Plan Regulador debe incluir un análisis de las infraestructuras ubicadas en zona pública, con lo que es posible determinar la cantidad de zonas de reubicación que deben proponerse para satisfacer la necesidad existente.

En el caso de las zonas no concesionables es necesario que su creación responda a necesidades actuales y futuras de la comunidad, por lo que su propuestas debe derivarse de los resultados del proceso participativo y los estudios técnicos efectuados en el Plan Regulador.

Los Planes Reguladores realizados mediante un proceso consultivo, donde la participación de las personas que viven en la zona sea relevante, no deberían tener problema en dar respuesta a las necesidades comunales de zonas de reubicación y zonas no concesionables. Un Plan Regulador realizado sin los estudios técnicos pertinentes y una participación ciudadana activa puede presentar situaciones de conflicto entre zonas, o necesidades comunales insatisfechas lo que repercutirá en los beneficios que esa herramienta de ordenamiento territorial debería llevar a los habitantes de los territorios.

Las condiciones principales que podrían aumentar las posibilidades de conflictos entre estas zonas son:

- Sectores donde la Zona Marítimo Terrestre esta dada en concesión y queden pocos lotes para ubicar sitios de reubicación o no concesionables. Este caso se puede presentar en sitios donde se ha realizado un Plan Regulador sin tomar en cuenta la necesidad de reubicación, dejando a los vecinos originales del sitio sin opciones de habitar en la zona concesionable.
- Casos en los que las infraestructuras ubicadas en la zona pública o en zonas como el Patrimonio Natural del Estado sobrepasen la disponibilidad de terrenos donde se podrían ubicar zonas de reubicación. En estos casos se debe analizar la opción de colocar zonas de reubicación en puntos fuera a la zona pública pero en lugares lo más cercanos posible.

Anexo 6-1 Zonas de reubicación en el Plan Regulador Costero de isla Chira.

El Plan Regulador Costero de isla Chira representa uno de los mejores ejemplos en Costa Rica donde se utiliza el concepto de zona de reubicación y zonas no concesionables.

La selección de las zonas no concesionables y de reubicación se realizó tomando en cuenta la información técnica recopilada y analizada en la etapa de diagnóstico y propuestas. Los resultados del diagnóstico y propuestas contaron con el eje transversal del proceso participativo por lo que en todas las etapas del Plan Regulador se tomó en cuenta la opinión de los vecinos de la isla sobre su visión a futuro y las necesidades actuales.

En este Plan Regulador se generaron 7 sectores como zonas de reubicación, estas poseen distintos tamaños debido a las diversas necesidades humanas que presentan cada uno de los casos particulares a reubicar.

Las zonas de reubicación se ubican dentro y fuera de los límites establecidos para identificar los centros de población. Esta definición de zonas se generó como respuesta a los casos críticos de familias a reubicar en la isla. La selección de las zonas de reubicación se basó en los criterios mencionados en la página 5-2. Estas zonas fueron validadas con las personas que participaron en las reuniones del proceso participativo quienes se mostraron conformes con la selección de lugares.

Las zonas dentro de los centros de población se encuentran en las comunidades de: Palito, San Antonio, y Bocana; así como fuera de los centros de población en los sectores de puerto Bocana, Lagarterito y Lagartero. Para el caso particular de la comunidad de Jícaro, no se presentan casos críticos de reubicación habitacional; no obstante, la definición de esta zona dentro del centro poblacional permite solventar las necesidades de servicios y crecimiento a futuro de los ocupantes de la Isla.

Para cada una de las zonas de reubicación se definieron una serie de características que contribuyen a definir aquellos sitios aptos que se encuentran tanto dentro como fuera de los centros de población. A continuación se presenta una descripción de cada una de las zonas definidas para las reubicaciones; así como un croquis que define la ubicación de las distintas zonas en la Isla, igualmente se incluye la *Tabla 5.1 Dimensiones de las Zonas de Reubicación de Isla Chira*, en la cual se especifica las áreas que tendrán cada una de las zonas de reubicación.

Zonas de reubicación dentro de los centros de población de Palito y San Antonio

En la *Imagen 6-2* se muestra una sección de la Isla, donde se incluyen dos zonas de reubicación una en Palito y la otra en San Antonio cada una destacada en color morado el respectivo centro de población.

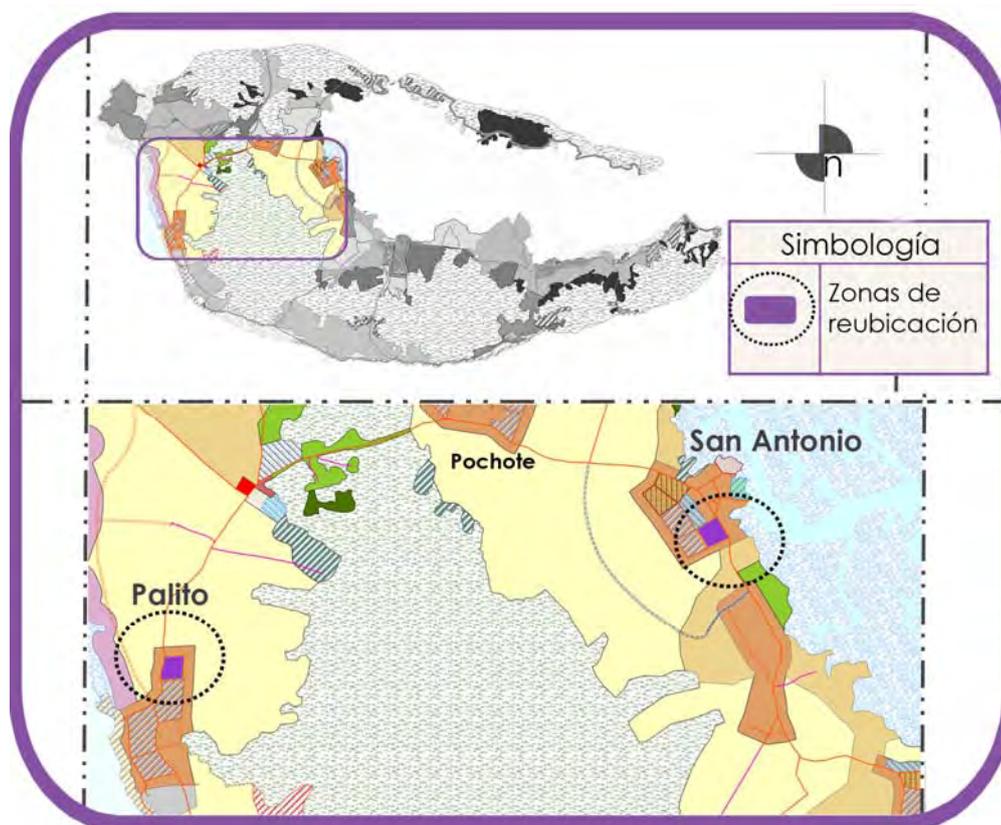


Figura 6-4 Croquis de zonas de reubicación en los sectores de Palito y San Antonio.

1. *Zona de Reubicación de Palito*, se encuentra al Norte del centro de población, donde actualmente hay una mayor disponibilidad de terreno libre de ocupación. Esta sería una opción para aquellos ocupantes que por su ubicación actual no puedan permanecer en ella y deseen vivir en Palito.



Fotografía 6-2. Zona de reubicación en la comunidad de

2. *Zona de Reubicación de San Antonio*, se encuentra dentro de la propuesta a futuro para este centro de población, este lote de vocación habitacional representa una opción para los ocupantes que se encuentren en la zona pública de San Antonio o

de zonas cercanas y deseen trasladarse a un sitio con mayor disponibilidad de servicios (Escuela, Iglesia, Ebais, entre otros).



Fotografía 6-3. Zona de reubicación en la comunidad de San Antonio destacada en color morado, a la izquierda del inmueble *La Casona*.

Zonas de reubicación en los sectores de Jícaro, Bocana y Bajo Blanco-Lagartero

En la *Imagen 6-2* se muestra la sección de la Isla que incluye dos zonas de reubicación dentro de los centros de población en Jícaro y en Bocana, cada una destacada en color morado y la zona de reubicación para el sector de Bajo Blanco-Lagartero, ubicada fuera de los centros de población.

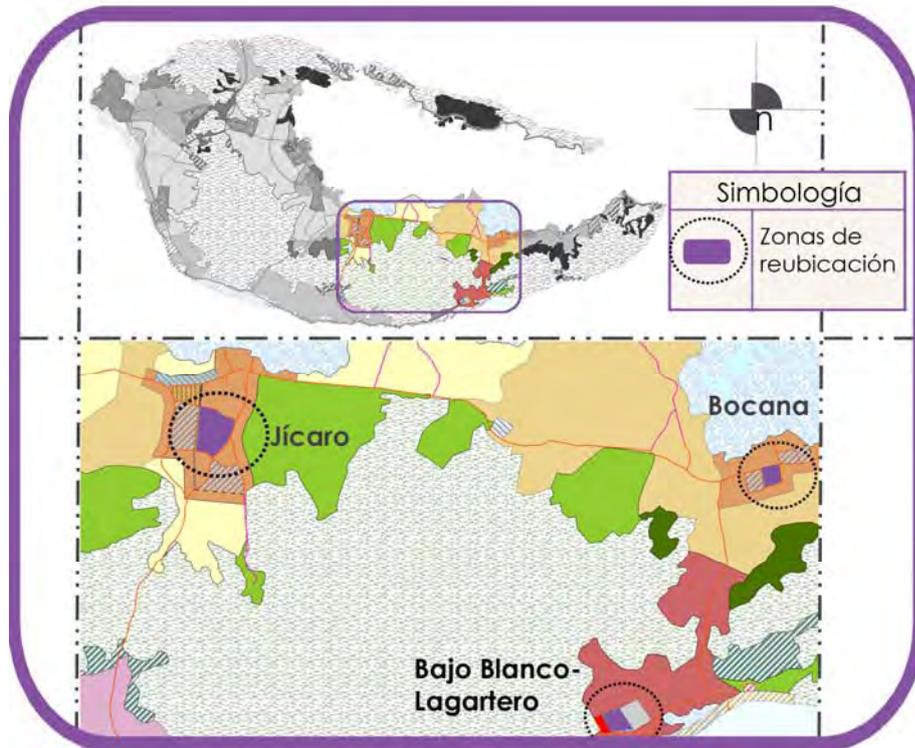


Figura 6-5 Croquis de zonas de reubicación de los sectores de Jícaro, Bocana centro y Bajo Blanco-Lagartero

3. *Zona de Reubicación de Jícaro*, este sector se encuentra dentro de la trama vial y propuesta de crecimiento a futuro para dicha comunidad (ver la fotografía 5-3.) Aunque la zona no presenta casos de habitantes en zona pública, presenta este espacio como una oportunidad para aquellas personas que quieran vivir en el centro de población y, de esta manera, lograr acceder con mayor facilidad a los servicios básicos que allí se ofrecen.



Fotografía 6-4. Zona de reubicación en la comunidad de Jícaro señalada en tono



Fotografía 6-5. Zona de reubicación en la comunidad de Bocana destacada en color morado.

4. *Zona de Reubicación en Bocana*, se encuentra en la cuadrícula de crecimiento futuro frente a la plaza de fútbol, ya que Bocana por su configuración lineal y ubicación entre bosque y manglar es una de las zonas que posee menos terreno disponible. Esta zona es una opción para aquellas personas que deseen vivir en el centro de Bocana e igualmente acceder a las facilidades que el centro de población brinda. (Ver la fotografía 6.4.)
5. *Zona de Reubicación en Bajo Blanco y Lagartero*, esta zona se encuentra cerca de la intersección de Bajo Blanco y Playa Lagartero, a 500 metros de la actual plaza de fútbol y caserío de Bajo Blanco. El lote seleccionado es de topografía plana y forma parte de un conjunto de tres propuestas; la zona de reubicación, una nueva zona verde y la zona para instalaciones pesqueras; las cuales se complementan entre sí.



Fotografía 6-6. Zona de reubicación en la comunidad de Bajo Blanco y Lagartero.

Zonas de reubicación para los sectores de puerto Bocana y Lagarterito

En la *Imagen 6-4* se muestra la sección Oeste de la Isla, en donde se incluyen dos zonas de reubicación fuera de los centros de población, una ubicada cerca del puerto de Bocana y la otra en Lagarterito, ambas se destacan en el mapa con color morado.

El principal puerto de entrada a la isla se ubica en la zona de Bocana, en esta zona se localizan infraestructuras asociadas al puerto, por ejemplo pescaderías, bodegas, restaurante, bar, viviendas entre otros. Muchas de las infraestructuras antes mencionadas se ubican en la zona pública por lo que debe considerarse su reubicación.

La zona de reubicación de Bocana debe contemplar estos usos y darle un mayor diversidad al sitio, esto en comparación con una zona en la que solamente se permitan viviendas. Este es un caso en el que se demuestra la necesidad de planificar adecuadamente las zonas de reubicación, adaptándolas a las necesidades de la comunidad y dotándolas de una flexibilidad que permita adaptarse a los requerimientos de los nuevos vecinos del lugar y no en el caso contrario.

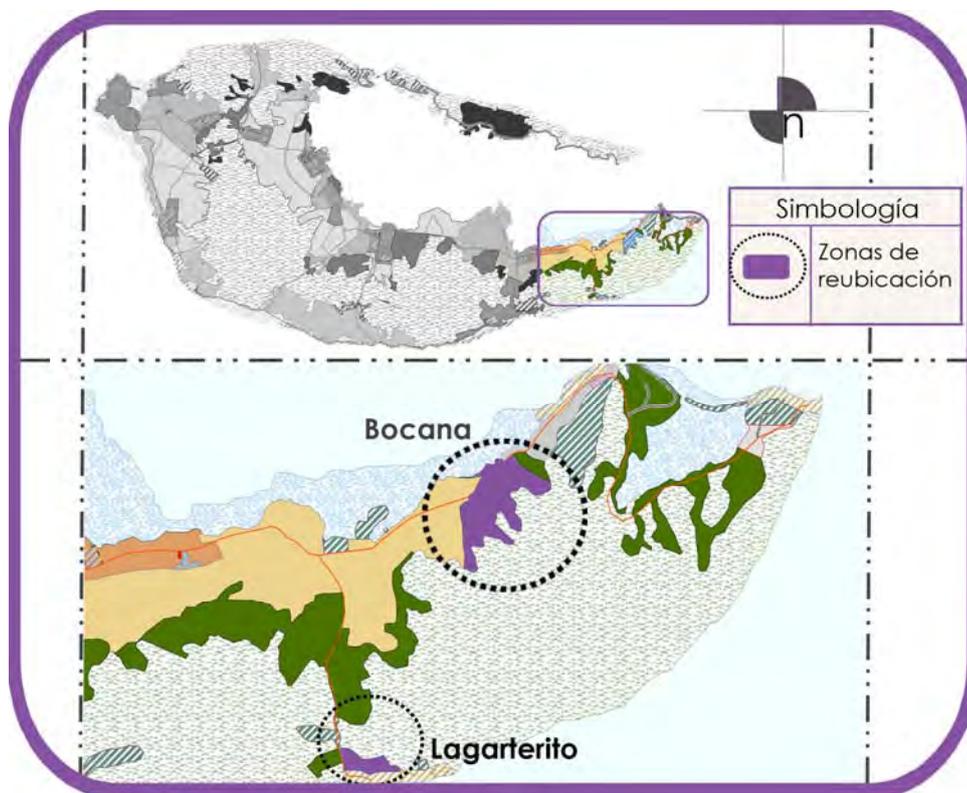
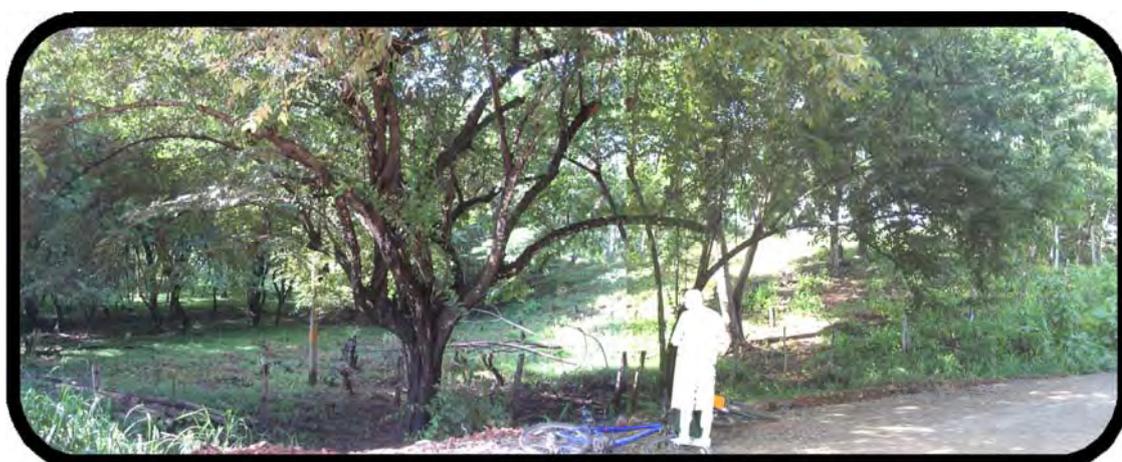


Figura 6- 6 Croquis de zonas de reubicación en los sectores de Bocana y Lagarterito.

6. *Zona de Reubicación en Bocana*, se encuentra a 550 metros del puerto de Bocana esta zona es la de mayor área y tendría la vocación de albergar a la mayoría de los ocupantes del lugar que al encontrarse actualmente en zona pública, deseen trasladarse a este sitio.



Fotografía 6-7. Zona de reubicación de la comunidad de Puerto Bocana.

7. *Zona de Reubicación en Lagarterito*, se encuentra a 50 metros de la playa Lagarterito, esta zona representa uno de los pocos terrenos disponibles, ya que por las altas pendientes que posee no se recomiendan construcciones en la zona.



Fotografía 6-8. Zona de reubicación en la comunidad de Lagarterito.

Como se puede apreciar en la *Tabla 5-1 Zonas de Reubicación de Isla Chira*, en total la Isla cuenta con 17,83 hectáreas disponibles para la reubicación de los habitantes que se encuentren en zona pública. Esto representa un 1,15% del total del área concesionable de la Isla (1547,9 ha), lo cual es un porcentaje importante considerando la disponibilidad real del terreno en Chira.

Tabla 6-1 Zonas de reubicación de Isla Chira

Áreas de las Zonas de Reubicación en Isla Chira			
 Dentro de los centros de Población		 Fuera de los centros de población	
Centro de población	Área(Ha)	Ubicación	Área(Ha)
1. Palito	1,38	5. Zona de Bocana puerto	7,84
2. San Antonio	1,51	6. Lagarterito	1,39
3. Jícaro	3,54	7. Bajo Blanco-Lagartero	1,17
4. Bocana	1		
TOTAL	7,43	TOTAL	10,4

7. PRINCIPIOS UTILIZADOS POR PRODUS-UCR
EN LA PLANIFICACION DE ZONAS NO CONCESIONABLES.



7. PRINCIPIOS UTILIZADOS POR PRODUS-UCR EN LA PLANIFICACIÓN DE ZONAS NO CONCESIONABLES

El Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (ProDUS-UCR), durante la elaboración de los Planes Reguladores Costeros de Isla Chira, Osa y Golfito, utilizó una serie de principios para la selección y diseño de las Zonas no concesionables, las cuales como se ha señalado en el presente documento, cuentan con todo el respaldo legal para su aplicación, sin embargo, es una figura nueva en los planes reguladores costeros nacionales, cuya creación corresponde a los planes anteriormente señalados.

El éxito en la aplicación de esta modalidad depende principalmente de la voluntad política de los gobiernos locales para establecer zonas en las cuales no se cobrará canon, pero cuyos beneficios son indiscutibles tanto para la comunidad, como para visitantes y pequeños empresarios.

En el presente apartado se muestran las principales directrices que utilizó ProDUS a la hora de la elección y diseño de estas zonas.

7.1. Criterios de selección

Existen casos donde las zonas han sido concebidas para atender las necesidades de una comunidad costera, de modo que las actividades que se permitirán y su nivel de infraestructura debe corresponder a esta característica, por otra parte, existen lugares cuya densidad de población aledaña es más baja, sin embargo, su valor paisajístico hace posible establecerla como una zona para la contemplación.

La selección de los sitios que se destinarán a zonas no concesionables requieren un estudio preliminar que determine los lugares más apropiados para cada una de las necesidades.

De esta forma podrían establecerse las siguientes categorías de selección:

- a. *Zonas no concesionables ubicadas en áreas residenciales comunales:* En este caso el sitio responde a las necesidades propias de una comunidad consolidada en la Zona Marítimo terrestre, esto implica que dicha zona debe prever la construcción de infraestructura y un mayor grado de impermeabilización que otras zonas más alejadas de núcleos de población. Como ejemplo de esta condición se encuentra la construcción de canchas para deportes, implementación de juegos infantiles, entre otros.
- b. *Zonas no concesionables en sitios estratégicos para la visitación:* Estas zonas van dirigidas principalmente a la recreación de personas que no viven cerca del lugar, su ubicación privilegiada hace que presenten un alto valor paisajístico y condiciones topográficas favorables para promover el turismo nacional y extranjero. Para su elección se consideran las características físicas y no su cercanía a centros de población. En algunas ocasiones puede aprovecharse las planicies de inundación

para ampliar las dimensiones de las mismas e incorporar sistemas naturales como los ríos en su diseño.

- c. *Zonas no concesionables en zonas vulnerables ambientalmente*: Esta categoría presenta zonas con altas pendientes y cobertura boscosa, rodeadas de Patrimonio Natural del Estado, esta condición hace que sus posibilidades de concesionarse sean muy bajas, sin embargo, estas tierras pueden aprovecharse para la creación de miradores y senderos, el nivel de infraestructura es prácticamente nulo y sus posibilidades paisajísticas muy amplias.

Es importante señalar la relevancia que el Patrimonio Natural del Estado representa en la Zona Marítimo Terrestre, estas tierras cuya administración corresponde al MINAET, son potenciales espacios para el esparcimiento de la población y visitantes, sin embargo, aún no existen reglas claras en cuanto a las actividades que se pueden desarrollar y las posibilidades de acceso de la población. Mediante el plan regulador costero se pueden establecer los accesos a estas áreas, sin embargo, el MINAET podría contribuir significativamente si fuese posible el acceso de la población y la posibilidad de una coadministración con la municipalidad o asociaciones de desarrollo. Por otra parte, sería muy beneficioso si el MINAET permitiese atravesar el Patrimonio Natural del Estado para llegar a otros sitios de la Zona Marítimo Terrestre.

El detalle de las categorías de zonas no concesionables se abordan en la Sección 8 del presente documento.

7.2. Algunos principios de diseño de sitio.

Este apartado muestra algunos criterios que facilitan la utilización de los principios de diseño de sitio. Es necesario comprender que desde el proceso de zonificación y de selección de los lotes para Zonas No Concesionables deben vincularse con la comunidad a la que van a servir y actuar como complemento de las actividades económicas y culturales.

En la *imagen 7.1.1* se puede visualizar el proceso de diseño. En la primera parte se muestra el conjunto de criterios que se conjugan para seleccionar para componente de la zonificación. Aquí también se muestra un poco la conjunción de valores que se toman en cuenta al momento de proyectar la zonificación. Criterios técnicos, el trabajo de campo y los procesos participativos son algunos de los parámetros que delimitan esta selección. En una etapa posterior se evalúa puntualmente el lote y sus interacciones (físicas y funcionales) con el entorno. Finalmente desarrollar un *programa de necesidades/actividades* que se encarga de evaluar y proyectar espacios de esparcimiento, deportivos, con facilidades de playa y espacios comunales de reunión.

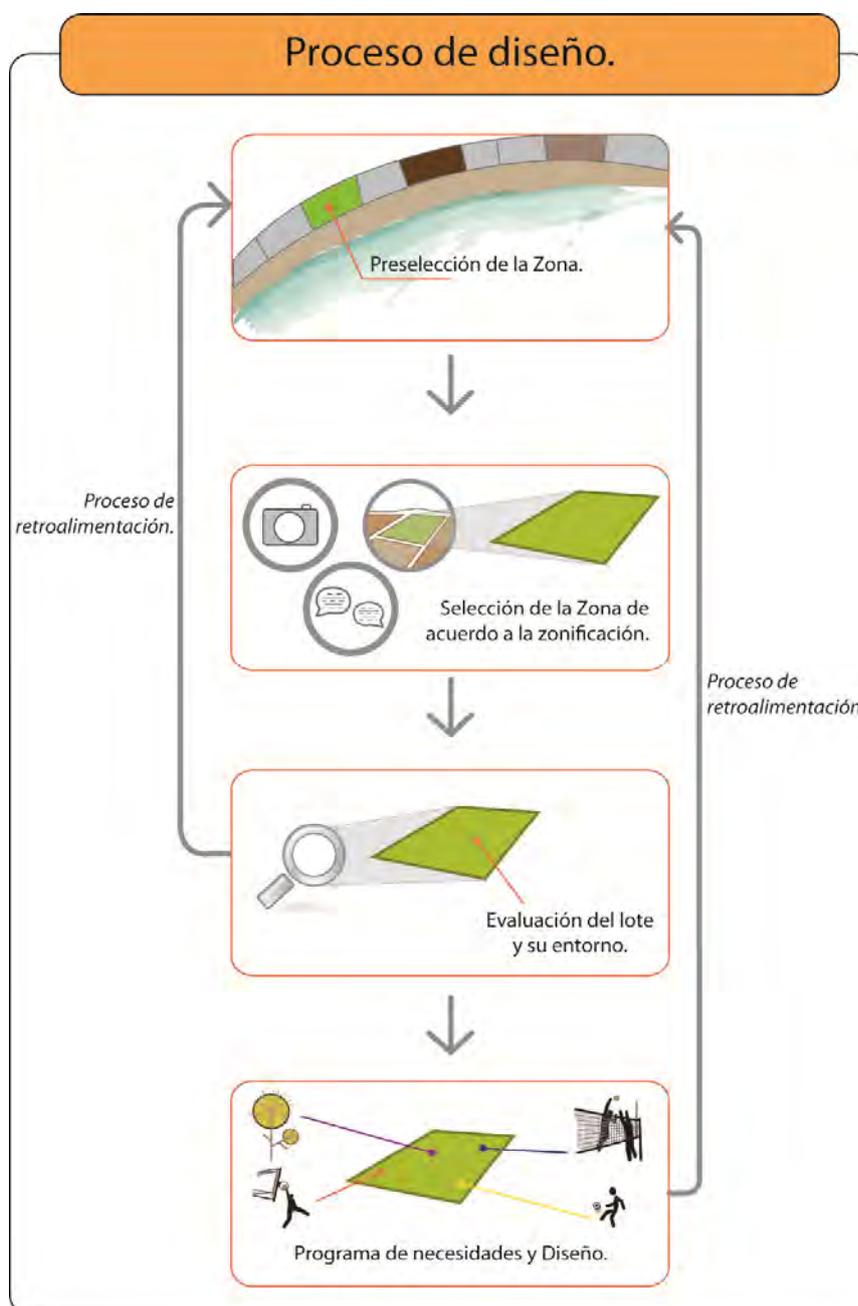


Imagen 7.1.1. Diagrama del desarrollo del Proceso de diseño. (ProDUS-UCR)

En los apartados siguientes se profundizarán los criterios determinantes para constituir un diseño de sitio adecuado y acorde a las necesidades locales.

Ubicación y evaluación del lote

Cada una de las Zonas no Concesionables responde a una ubicación y debe satisfacer las demandas de esparcimiento que posean las poblaciones que la rodean a la vez que son una oportunidad de entretenimiento para visitantes regionales, nacionales o internacionales. El éxito de estas zonas radica en la cercanía a los centros de población, facilidades de acceso, conexión con el transporte público e infraestructura que ofrezca. Cuando se trata de las Zonas comunitarias con infraestructura de playa ocupan un lugar importante porque suplen las necesidades de los visitantes locales, regionales y nacionales de espacios con facilidades de playa.

Las Zonas No Concesionables reúnen un conjunto de características que deben ser evaluadas previamente a la selección de las mismas. De esta selección depende la vocación e inversión en infraestructura que se le asigne a la zona. A continuación se enlistan los aspectos determinantes en el momento de hacer la selección.

- a. **Características físicas:** es necesario evaluar las posibilidades que ofrecen las condiciones topográficas y climáticas. En el momento de hacer la zonificación es necesario tener en cuenta las potencialidades de cada Zona No Concesionable. (ver imagen 7.1.2)
- b. **Amenazas naturales:** valorar el sitio, determinar si reúne las condiciones de seguridad o si por el contrario son áreas de relleno, zonas de inundación o pendientes pronunciadas (ver imagen 7.1.2)

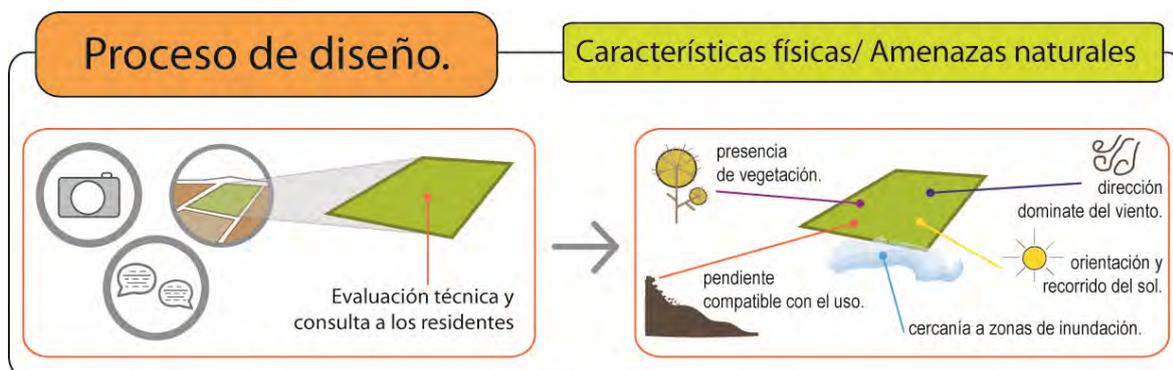


Imagen 7.1.2. Diagrama del desarrollo del Proceso de diseño. Evaluación del lote. (ProDUS-UCR)

- c. **Recuperación** de ríos, bosques, manglares u otros recursos naturales y aprovechamiento de vistas panorámicas.
- d. **Proyecciones** de crecimiento de población, actividades económicas y culturales del entorno a las Zonas No Concesionables.
- e. **Accesibilidad:** este rubro es muy importante y condiciona la utilización de las Zonas No Concesionables, principalmente las de carácter recreativo. La posibilidad de conectarse con las redes peatonales, ciclorutas e inclusive la posibilidad de llegar en un vehículo automotor facilita las posibilidades de uso. Es muy importante que el acceso esté diseñado de manera tal que sea fácilmente visible a los usuarios, principalmente para los espacios destinados a juegos infantiles.

En la imagen 7.1.3 se puede ver la multiplicidad de recursos que se deben evaluar para concretar el diseño. Este es una síntesis de la evaluación de la zona una vez elegida. Es una Zona Comunitaria con infraestructura de playa (tipo 1) ubicada en Dominical, cantón de Osa.

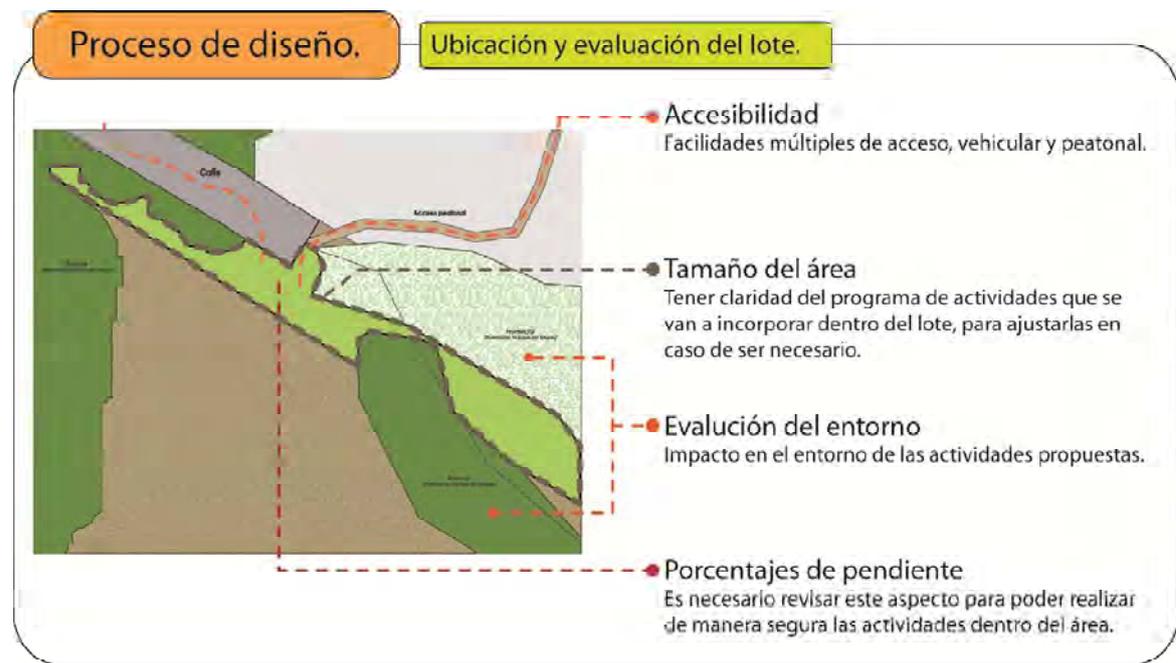


Imagen 7.1.3. Diagrama del desarrollo del Proceso de diseño. Ubicación y evaluación del lote. (ProDUS-UCR)

Tamaño de la Zona No Concesionable

Cada una de las Zonas No Concesionables puede poseer todas las características favorables de ubicación y evaluación, pero si no posee la cantidad de metros cuadrados necesarios para llevar a cabo las actividades requeridas, va ser un espacio desperdiciado; impidiendo que esta zona desarrolle todo el potencial que posee.

En la *imagen 7.1.4* se muestra el mismo ejemplo de la Zona No Concesionable ubicada en Dominical, cantón de Osa. Es una Zona Comunitaria con infraestructura de playa (tipo 1) aquí se muestran las etapas posteriores a la selección y evaluación del sitio. A continuación se enlistan las características que deben tomarse en cuenta en diseño específico.

- Ubicación y centros de población.** Si se considera la cantidad de personas que residen cerca de las Zonas No Concesionables es una oportunidad para diversificar las actividades de acuerdo a los grupos de edades de estos habitantes y satisfacer diferentes necesidades de esparcimiento.

Otro aspecto importante son los flujos de visitantes en temporada alta, donde el área recreativa deberá estar diseñada para satisfacer en la medida de lo posible dicha demanda.

- Multiplicidad de usos** si en los espacios recreativos se presenta la facilidad de múltiples actividades, esta situación podría promover el uso de los espacios más diversos. Cuando en una misma zona se realizan varias actividades es probable que el tiempo utilizado del espacio se prolongue.

Un recurso muy importante para consolidar estos espacios también es construir instalaciones, las cuales permiten a las personas que disfrutan de este espacio

usos alternativos. La diversidad de usuarios promueve la riqueza de interacciones, la seguridad de los mismos y la continuidad del uso. En la *Imagen 7.1.4* se sintetizan estos valores.



Imagen 7.1.4. Diagrama del desarrollo del Proceso de diseño. Evaluación del programa de necesidades. (ProDUS-UCR)

7.3. Consideraciones específicas de las zonas recreativas:

1. Lo más importante es crear espacios *recreativos diversos*, para permitir la pluralidad de usuarios.
2. En el uso de la *vegetación* es necesario evaluar el tamaño del árbol y considerar una escala proporcional al ancho de la vía, calle, parque, o cualquier otro espacio público.
3. Existen otros *detalles paisajísticos* que se deben tomar en cuenta, es importante que las especies elegidas para disponerse en los espacios públicos sean nativas; preferiblemente poseer follaje persistente, con floración vistosa y de larga duración.
4. Los juegos infantiles deben tener *visibilidad* en toda el área y principalmente desde el espacio para estar de los adultos a cargo de los niños, para garantizar su seguridad.
5. *Infraestructura básica*, Cada zona recreativa debe contar con la infraestructura necesaria para la actividad. Por ejemplo para la práctica del deporte, canchas y espacios cubiertos, donde las personas se puedan resguardar y disfrutar del espacio.
6. *La iluminación*. Proveer de lámparas de iluminación al espacio aumenta la percepción de seguridad de los usuarios. También aumenta la capacidad de uso del área al poder utilizarse durante la noche.
7. *Espacios recreativos de acuerdo a la edad* para satisfacer medidas de seguridad a la vez que promueve la estimulación de la motora fina, motora gruesa y habilidades sociales. Se deben respetar las *distancias mínimas de seguridad* entre los juegos y dejar suficiente espacio libre de obstáculos, para evitar problemas de circulación. No utilizar mobiliario o juegos infantiles con objetos punzocortantes o materiales potencialmente peligrosos.
8. Uso de malla, seto, tapia para zonas ubicadas cerca de quebradas, ríos, canales o calles. Para garantizar la seguridad de los usuarios.
9. *Accesibilidad* En las áreas verdes y recreativas ubicadas en los centros de población de ser posible, es importante la ubicación de rampas y demás elementos, que favorezcan la accesibilidad a personas con movilidad reducida.

8. ALGUNOS ESTUDIOS DE CASO EN LA APLICACIÓN DE
ZONAS NO CONCESIONABLES BAJO LA PERSPECTIVA
DE PLANIFICACIÓN DE PRODUS-UCR.



8. ESTUDIOS DE CASO DE LA APLICACIÓN DE ZONAS NO CONCESIONABLES BAJO LA PERSPECTIVA DE PLANIFICACIÓN DE PRODUS-UCR.

Este apartado busca mostrar cómo determinó el equipo de ProDUS-UCR la ubicación y características de las Zonas No Concesionables definidas en las propuestas de los Planes Reguladores Costeros de Osa, de Golfito y de isla Chira. Estas Zonas de estos proyectos presentan gran diversidad pero todas ellas procuran solventar las necesidades de esparcimiento de los residentes, convertirse en atractivo para los visitantes y promover la regeneración ambiental y facilitar los servicios municipales. (Ver Tabla 8.1.1)

Las Zonas No Concesionables son parte integral de la planificación del territorio, con ellas se busca suplir las necesidades actuales y futuras de los poblados en los que se localizan. Las necesidades que conciernen a las Zonas No Concesionables se centran básicamente en requerimientos de espacios recreativos, relacionados con facilidades de playa, deportivos y de servicios municipales. Mejorar la calidad de vida de los habitantes es una de las metas más importantes. Estas Zonas juegan un rol vital para el turismo, contribuyendo a convertir muchas playas en lugares atractivos para los visitantes.

Las Zonas comunitarias con infraestructura de playa (como son denominadas en el Plan Regulador de Osa y el de Golfito) tienen por objetivo garantizar a la población local el acceso libre, el disfrute de los recursos y atractivos que ofrece la Zona Marítimo Terrestre (ZMT); tanto a las áreas que tradicionalmente han sido utilizadas para fines recreativos, como aquellas que han tenido históricamente una importante falta de este tipo de espacios.

Las Zonas No Concesionables son indispensables en la diversidad que ofrece la zonificación. Contribuyen a la articulación del territorio, de manera tal que la funcionalidad y la compatibilidad de usos se relacionen armoniosamente. Esto permite crear transiciones y solventar las necesidades tanto de preservación como de crecimiento.

Cada una de las zonas reúne posibilidades diferentes de desarrollo y atienden en su mayoría a inquietudes surgidas durante los Procesos Participativos. Estas zonas son muy diversas y responden a las necesidades específicas. Sin embargo el modelo de diseño y selección geográfica es común a todas las áreas y permite en alguna medida una sistematización del proceso.

La estructura de este documento está dividida en los siguientes componentes:

1. Explicación general sobre los beneficios que aportan las Zonas No Concesionables a las poblaciones circundantes, ubicación y contexto de áreas recreativas y componentes de estas Zonas.
2. Criterios generales de selección y origen de estas Zonas.
3. Puntualización en los estudios de caso del Plan Regulador Costero de Osa, Plan Regulador Costero de Golfito y Plan Regulador Costero de isla Chira.
4. Conclusiones y recomendaciones.

8.1. Generalidades sobre las Zonas No Concesionables.

Se pueden distinguir por su finalidad tres categorías:

- Las recreativas, donde se facilita la interacción entre personas con diferentes intereses, actividades y edades, y se constituyen como un lugar de encuentro para la comunidad y visitantes.
- Las de regeneración ambiental, que protegen los ecosistemas frágiles y garantizan que en un futuro no sean concesionadas para otro uso; actúan como transición y en otros casos como barrera entre zonas.
- Las que corresponden a servicios municipales, estas zonas de administración municipal procuran garantizar a la población acceso a servicios básicos (categoría presente en el caso de isla Chira).

Para abordar las generalidades con mayor facilidad es necesario comprender la categorización que aporta la *tabla 8.1.1*, en la cual se observa la designación y correspondencia de las zonas respecto a su uso en estos planes reguladores.

Categorización	Plan Regulador Costero de Osa y Golfito	Plan Regulador Costero de Isla Chira	Categoría establecida por el ICT
Zonas recreativas	-	Zona municipal para mirador	Zona para la comunidad (CAN)
	Zonas comunitarias con infraestructura de playa* (Tipo 1, Tipo 2 y Tipo 3)	Zona comunal recreativa no concesionable* Uso comunal recreativo en playas	
	Zonas comunitarias para uso recreativo público* (Tipo 1, Tipo 2 y Tipo 3)	Zona comunal recreativa no concesionable*	
	Zonas comunitarias sin infraestructura *	-	
Regeneración ambiental	Zona de regeneración ambiental no concesionable*	Zona de regeneración ambiental no concesionable*	Área para la protección (P)
Servicios municipales	-	Zona municipal de extracción de materiales*	Zona para la comunidad (CAN) (OAV)
	-	Zona municipal de cementerio*	
	-	Zona de vialidad*	

Tabla 8.1.1. Categorización de las Zonas No Concesionables de los Planes Regulares Costeros de Osa, Golfito e isla Chira.

*Nomenclatura empleada por ProDUS-UCR

Beneficios generales de las Zonas No Concesionables.

A continuación se presentan los beneficios de las Zonas No Concesionables de acuerdo a su categorización:

- Zonas No Concesionables de zonas recreativas:** Las zonas recreativas adecuadamente equipadas brindan oportunidad de descanso y diversión; pueden servir para contemplar y disfrutar de la naturaleza, hacer ejercicio físico, realizar actividades culturales, recreativas, comunales o familiares, entre otras. En el caso de las Zonas comunitarias con infraestructura de playa (ZCIP) contempladas en el Plan Regulador Costero de Osa y Golfito, ponen a disposición de la población infraestructura de soporte para el turismo de playa. Este equipamiento es una oportunidad para disfrutar de la Zona Marítimo Terrestre.

Desde el punto de vista ambiental, la cobertura vegetal y especialmente los árboles, reducen la temperatura debido al proceso de evapotranspiración y al aporte de sombra. Desde la perspectiva del manejo del paisaje se promueve el uso de especies vegetales nativas.

2. **Zonas No Concesionables de regeneración ambiental:** En el caso de Osa no fueron declaradas dentro del Patrimonio Natural del Estado, sin embargo, potencialmente podrían utilizarse como miradores.

Esta zona corresponde a sectores que presentan condiciones de alta fragilidad ambiental, pero que de acuerdo con la metodología del MINAET para la declaratoria del Patrimonio Natural del Estado (PNE), no cumplían con todos los requerimientos para tal declaratoria. Muchas de estas zonas se encuentran totalmente encerradas dentro del PNE, con enormes problemas de accesibilidad, altas pendientes y cobertura boscosa.

Algunas de las condiciones naturales presentes en el entorno de estas zonas, hacen que no sean apropiadas para desarrollar actividades habitacionales o comerciales, tanto por razones de conservación como por la misma seguridad de las construcciones. De esta forma en las Zonas No Concesionables de regeneración ambiental son las municipalidades de Osa, Golfito y Chira las encargadas de administrar estas tierras.

3. **Zonas No Concesionables de servicios municipales para el Plan Regulador de Isla Chira**

Los servicios municipales presentes en el caso de Isla Chira son los siguientes:

- a. *Extracción de materiales*, denominados popularmente como tajos. Propone la facilidad para extraer materiales para el mantenimiento de infraestructura pública. Además para la extracción del material utilizado en la confección de artesanías incluye los yacimientos de arcilla. Al presentarse esta facilidad se reduce el costo de traer los materiales desde Puntarenas.

- b. *El cementerio municipal*, pretende reservar este espacio para suplir la necesidad de sepultar los restos humanos dentro de Chira.

- c. *Zona de vialidad*, garantiza el libre y seguro tránsito a través de la isla. También asegura el acceso a la playa y asegura el derecho de vía para desarrollar las actividades relacionadas con el transporte, por ejemplo ciclovías, paradas para autobús y ciclopuntos (infraestructura enfocada a la atención de ciclistas con herramientas básicas y una toma de agua.)

En los casos de la extracción de materiales y el cementerio, significaría un costo elevado utilizar alternativas en Puntarenas o Guanacaste. Por otra parte, la zona de vialidad asigna el derecho de vía acorde a las necesidades de los poblados.

Criterios de selección y origen de las Zonas No Concesionables

El equilibrio en el desarrollo de la actividad humana necesita de una cuidadosa clasificación del uso de la valiosa zona costera, que asegure el balance entre los intereses particulares con las posibilidades y necesidades del entorno y de los habitantes. Por esta razón se establecen una serie de parámetros de diseño que guían la zonificación costera, y

que procuran mantener una mejor dinámica en el uso del territorio, por lo que se promueven las zonas esencialmente mixtas, en las que existe diversidad de actividades en cada una dependiendo del potencial principal, y la intensidad e impacto definen en qué zona son más adecuadas cada una de las categorías. Con base en estos criterios es que se origina la figura de las Zonas No Concesionables.

Como es de suponerse, estas franjas de costa no muestran características físicas, sociales, ambientales o de infraestructura homogéneas, por lo que el separarlas y clasificarlas de acuerdo a las posibilidades-necesidades-intereses se convierte en un proceso iterativo que asegure el balance entre lo potencial y lo factible. Parte del proceso de planificación incluye la existencia de áreas que por sus características son Patrimonio Natural del Estado, por lo tanto no son susceptibles a concesión y deben excluirse del proceso de planificación local.

Con frecuencia, la zona marítimo terrestre ha sido administrada de manera tal que se ha desaprovechado su potencial y provocado deterioro. Tomando esto en consideración, se comprende la importancia de regular la actividad humana y establecer estas zonas. Un factor importante a considerar, es la opinión de los habitantes de la Zona Marítimo Terrestre y zonas adyacentes, quienes por sus necesidades e intereses, determinan en gran medida la mejor distribución del uso del suelo en la franja de tierra estatal.

Las razones fundamentales de las Zonas No Concesionables se concretan en los siguientes puntos:

1. Garantizar a la población local el acceso libre y disfrute de los recursos y atractivos que ofrece la ZMT. Así se crea una oportunidad para consolidar el turismo local y nacional.
2. Fortalecer el desarrollo humano de las comunidades por medio de la sana recreación.
3. Contribuir a la planificación integral de los poblados pues permiten responder a las necesidades de esparcimiento, servicios municipales y regeneración ambiental de la población actual y reservar espacios que garanticen a las generaciones futuras la oportunidad de recrearse, recibir servicios municipales locales y un ambiente equilibrado.

Para establecer cómo se definen las Zonas No Concesionables, se recurre a los hallazgos obtenidos en cada una de las etapas del proceso de creación del plan regulador, los cuales alimentan los criterios que contribuyen a la definición y ubicación de las mismas. (*Ver Imagen 8.1.1*)



Imagen 8.1.1. Diagrama del desarrollo del Plan Regulador y algunos participantes de este proceso. (ProDUS-UCR)

La determinación de un listado de zonas con sus respectivos usos corresponde a la etapa final de este análisis de información, mediante el cual se busca aplicar los principios de la sostenibilidad en los territorios, buscando el mayor desarrollo socioeconómico sin comprometer el factor ambiental.

A grandes rasgos, estos criterios son los siguientes:

1. Análisis de los planes reguladores existentes
2. Colindancia con ecosistemas delicados
3. Importancia de generar espacios costeros públicos para la recreación y el esparcimiento de la población local y visitantes.
4. Cercanía con los Centros de Turismo Sostenibles y otros sectores en donde se concentra la población actual, previendo expansiones futuras.
5. Resultados obtenidos de los procesos participativos realizados, reflejo de la relación pobladores-entorno y de la importancia que tiene para éstos la oportunidad de continuar con el acceso libre a ciertos lugares y compartir la tradición con las generaciones futuras.

Ubicación y contexto de las Zonas No Concesionables.

La accesibilidad a estas zonas es una característica indispensable para el éxito y el uso continuo de estos espacios. Lo deseable para consolidar las Zonas No Concesionables es permitir una conexión a través de accesos peatonales, aceras o senderos preferiblemente en buen estado, esto para garantizar que los usuarios puedan ingresar y disfrutar de las facilidades que se ofrecen.

La ubicación de las Zonas No Concesionables de carácter recreativo se establece para asegurar la accesibilidad desde las áreas destinadas al uso residencial para que los potenciales usuarios de distintos grupos sociales y etéreos puedan aprovecharlas. Si bien

es importante priorizar la inversión en infraestructura que estimule el desarrollo de infantes y jóvenes, no se debe dejar de lado la inversión del espacio público en otras de sus formas.

En el caso de las Zonas No Concesionables de servicios municipales, puntualmente la zona de vialidad, se debe procurar la integridad de las aceras y ciclorutas, para proporcionarle a los transeúntes espacios seguros para circular.

Estas Zonas reúnen un conjunto de características que deben ser evaluadas previamente a la selección de las mismas. Tras esta selección se define la vocación e inversión en infraestructura que se le asigne a la zona. En la tabla 8.1.2 se aportan los aspectos determinantes en el momento de hacer la elección.

Tabla 8.1.2. Equipamiento básico para espacios deportivos

Aspectos importantes	Alcance
Características físicas:	Aprovechar las condiciones climáticas, topográficas y espaciales (por ejemplo vistas o senderos)
Amenazas naturales:	Evaluar si el lote destinado a Zona Comunitaria No Concesionable está compuesto por áreas de relleno, zonas de inundación o pendientes pronunciadas.
Proyecciones	Tener presente las proyecciones de población y los cambios en usos propuestos para las zonas circundantes para vincularse activamente del entorno.
Recuperación	Crear mediante el diseño una oportunidad para potenciar la presencia de ríos, bosques, manglares u otros recursos naturales en el uso del espacio de estas zonas.
Accesibilidad:	Permitir que las entradas o accesos sean claros y seguros. En la medida de lo posible que se interconecte con aceras y ciclorutas.

Para comprender con más profundidad es necesario ver el apartado 7 del presente documento.

Componentes de las zonas recreativas.

1. **Infraestructura urbana** (iluminación, mobiliario urbano, aceras entre otros) “*Guía para el Diseño y Construcción del Espacio Público en Costa Rica*”, 2008.
 - a. En la disposición del mobiliario urbano, se deben optimizar las condiciones de asoleo, orientación, protección frente al viento y la lluvia. Debe evitarse lugares con ruido intenso de circulación vehicular.
 - b. Se recomienda que cuando se proponga mobiliario para sentarse se acompañe de elementos complementarios tales como jardineras, basureros, fuentes, teléfono público así como vegetación. Las bancas pueden ubicarse aisladas o agrupadas, según el carácter del lugar. El mobiliario urbano que se disponga debe resistir a la intemperie y requerir poco mantenimiento.
 - c. Los basureros deben disponerse de acuerdo con las necesidades de servicio y de recolección. Si se agrupan varios, pueden ser utilizados para reciclaje (si el servicio de recolección de basura es periódico), debidamente demarcados y con distancias mínimas entre ellos para facilitar su limpieza.

- d. Los basureros deben colocarse en lugares visibles, anexos a zonas de circulación y de estar para que sean utilizados. Evitar instalarlos cerca de áreas de juegos infantiles por razones de salubridad.
- e. Las bancas pueden ubicarse aisladas o agrupadas, según el carácter del lugar. El mobiliario urbano que se disponga debe resistir a la intemperie y requerir poco mantenimiento.
- f. La localización de algunos elementos de mobiliario urbano, como barandas, paradas de transporte público y otros relacionados con estos, depende de la configuración de la vía pública y de la operación de los sistemas de transporte, por lo tanto deben concebirse como un sistema.

2. Infraestructura de soporte para desarrollar actividades deportivas

El desarrollo de actividades deportivas es en definitiva un elemento que mejora la calidad de vida de las personas. Los requerimientos mínimos son los que garantizan que las actividades se desarrollen de manera tal que sea seguro y divertido para los niños, jóvenes y adultos mayores que usen las instalaciones deportivas.

De acuerdo a la edad de la persona que utilice de los espacios recreativos, estos deben proveer posibilidades que suplan estas demandas. En la tabla 8.1.2 se muestra en detalle

Tabla 8.1.3. Equipamiento básico para espacios deportivos distribuido por edades.

Equipamiento básico por edades		
Menores de 2 años	Preescolar	Escolar
Escaladoras por debajo de los 80 centímetros	Escaladoras	Pasamanos en arco
Rampas	Rampas	Sube y baja
Graditas	Columpios	pasamanos de argollas
Tobogán en espiral con giro menor a 360°	Tobogán en espiral de 360°	Tobogán en espiral con más de un giro de 360°
Columpios con asiento de cubo completo	Pasamanos menor a 1,5 metros	Columpios
Juegos imaginativos	Caja de Arena	Tobogán
	Juegos imaginativos	Caja de Arena
		Juegos imaginativos

Fuente (Plan Regular Costero de Osa)

Tabla 8.1.4. Juegos, dimensiones y área aproximada de acuerdo a las edades.

Juegos		Dimensiones típicas (en metros)	Área (m²)
Menores de 2 años	Toboganes y torre	4.0X4.0	16
	Tobogán y trepadora	1.0X1.0	1
	Mesita	1,0X1.0= 0.93m ²	1
De Edad escolar y preescolar	Centro de Juegos (torre, 2 columpios, tobogán, red trepadora, pasamanos, argollas)	8.0X6.0	48
	Tobogán	4.0X0.6	24
	Columpio	4.5X2.5 h=3.0m	11,25
	Sube y baja	4.0X2.0	8
	Caja de arena	6.0X6.0	36
	Tobogán con Casita	5.0X1.5	7,5
	Columpios con neumático y tobogán	5.0X4.6	23
	Rampas de escalar y columpios	5.4X2.8	15,12

Fuente (Plan Regular Costero de Osa)

3. Uso de vegetación

Los espacios verdes son un componente muy importante dentro la red de conectividad peatonal, ciclorutas y aceras. Es deseable encontrarlos en las áreas recreativas, en la franja verde junto a la acera o en jardines. Deben tomarse en cuenta algunos de sus usos y beneficios:

- a. Los árboles reducen las temperaturas, generan sombra y causan un efecto sobre la circulación del viento. Los arboles absorben energía del ambiente mediante el proceso de la fotosíntesis.
- b. Permiten la separación de actividades. Por ejemplo pueden dividir áreas de juego con áreas de circulación o de estar. También pueden funcionar como amortiguadores de ruido.
- c. Las coberturas vegetales permiten la infiltración de agua al suelo y del suelo a las fuentes subterráneas.
- d. La presencia de árboles genera un impacto visual positivo.

Con esta base de criterios es posible visualizar la condición integral de las Zonas No Concesionables. Los aspectos antes mencionados se van a contextualizar con el estudio de los casos puntuales de isla Chira, Golfito y Osa. Cada una de las Zonas No Concesionables da solución a las necesidades locales y regionales, inclusive buscan solventar necesidades de acuerdo a las proyecciones.

8.2. El Plan Regulador Costero de Osa

La belleza natural que posee la región de Osa es espectacular. En cuanto a sus playas la belleza escénica motiva una afluencia importante de turistas. La presencia del Parque marino Ballena y el Parque Nacional Corcovado, son atractivos que no se puede obviar. Por todo esto en esta región se conjuga el espíritu de conservación con el desarrollo turístico.

Para una mejor dinámica en el uso del territorio, se promueven las zonas esencialmente mixtas, en las que existe diversidad de actividades en cada una. Para el caso de Osa se incorporaron algunos detalles en cuanto al tema de vialidad (presente en la zona pública o restringida dependiendo del sector que se esté analizando), parte importante de la planificación del territorio es la posibilidad conectar sectores y promover la fluidez en las circulaciones. Dentro de la zona restringida se diseñaron de acuerdo a las necesidades de conexiones y áreas vinculadas con las necesidades de las poblaciones. Para ilustrar esto es necesario ver el mapa 8.2.1.

La zona de regeneración ambiental que posee Osa es muy valiosa, pretende mantener el delicado equilibrio natural. Protege y vela por la protección y recuperación de ecosistemas frágiles.

Osa posee diversidad de hábitats y de escenarios naturales; así también la planificación de los espacios recreativos es variada, en los usos y sus vocaciones. En la *tabla 8.2.1* se presenta la descripción general de las zonas recreativas. En la *tabla 8.2.2* se muestran los componentes de las Zonas Recreativas No Concesionables. Posteriormente en las siguientes tablas: *tabla 8.2.3 / tabla 8.2.4 / tabla 8.2.5 /* se aporta el detalle de cada una.

En cuanto a la categoría Recreativa, Osa posee la particularidad de que las Zonas Recreativas más grandes o con mayor cantidad de infraestructura cuentan con un diseño, cuyo objetivo es ofrecer al municipio una herramienta para acercarse a estos espacios con la ventaja de tener un estudio técnico y multidisciplinario previo.

Tabla 8.2.1. Categorización de los tipos Zonas No Concesionables, Zonas recreativas.

Categoría	Nombre y sigla	Descripción
Zona Recreativa	Zonas comunitarias para uso recreativo público. (ZCURP)	<p>Se refieren a sectores circunscritos a la zona restringida, los cuales, por sus características físicas, paisaje, uso cultural, ubicación con respecto a zonas ambientalmente frágiles y poblaciones cercanas; son aptos para convertirse en Zonas No Concesionables para esparcimiento de la comunidad y visitantes.</p> <p>La ubicación se establece asegurando la accesibilidad desde las áreas destinadas al uso residencial para que los potenciales usuarios de distintos grupos etáreos puedan aprovecharlas.</p> <p>En algunos casos pueden servir como zonas de amortiguamiento en sectores que contienen ecosistemas muy frágiles dentro de la Zona Marítimo Terrestre (ZMT) como por ejemplo manglares y bosques.</p> <p>Se dividen en tres tipos:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Zona comunitaria para uso recreativo público Tipo 1. b. Zona comunitaria para uso recreativo público Tipo 2. c. Zona comunitaria para uso recreativo público Tipo 3.

Categoría	Nombre y sigla	Descripción
	Zonas comunitarias con infraestructura de playa. (ZCIP)	<p>Zona destinada para el desarrollo de actividades de soporte al turismo de playa en la zona restringida.</p> <p>El tamaño y la cantidad de actividades que reúne la ZCIP se define a partir de la cantidad de usuarios para los que han sido pensadas, tamaño y entorno inmediato.</p> <p>Se dividen en tres tipos:</p> <ol style="list-style-type: none"> Zona comunitaria con infraestructura de playa Tipo 1. Zona comunitaria con infraestructura de playa Tipo 2. Zona comunitaria con infraestructura de playa Tipo 3.

Fuente (Plan Regular Costero de Osa)

Tabla 8.2.2. Equipamiento general de las Zonas Comunitarias Público Recreativas.

Categoría	Zona		Componentes
Zona comunitaria pública recreativa	ZCPR 1	Zona comunitaria pública recreativa Tipo 1	1 cancha de fútbol (o fútbol 7 al aire libre)
			1 cancha de voleibol
			1 cancha de baloncesto
			Módulo de servicios sanitarios y vestidores
			Parques de juegos infantiles
			Espacios para estar (plazas, parques u otros.)
	ZCPR 2	Zona comunitaria pública recreativa Tipo 2	1 cancha multiuso
			1 parque de juegos infantiles
			Espacio para estar (pequeño parque)
ZCPR 3	Zona comunitaria pública recreativa Tipo 3	Parque de juegos infantiles y pequeño espacio para estar	

Fuente (Plan Regular Costero de Osa)

Tabla 8.2.3. Descripción de las Zonas comunitarias para uso recreativo público (ZCURP 1)

Sigla	Nombre	Descripción
ZCURP1	Zonas comunitarias para uso recreativo público Tipo 1.	<ul style="list-style-type: none"> Pretenden reservar terrenos para desarrollar áreas recreativas acordes con las necesidades de los sectores que concentran mayor población, tal y como son los Centros de Turismo Sostenible (CTS). Por su vocación y características es recomendable que estén dotadas con mobiliario y facilidades que permitan la realización de actividades recreativas, deportivas y sociales en su interior. Concentrarán la mayor variedad de instalaciones por ejemplo: espacios de estar, instalaciones deportivas con infraestructura de soporte (servicios sanitarios, duchas, canchas deportivas de baloncesto, voleibol y fútbol 5 o fútbol 7) y parque con juegos infantiles. En algunos casos podrían compartir ubicación con la categoría de Zonas comunitarias con infraestructura de playa (descritas en la tabla siguiente), conformando un conjunto recreativo.
<i>Diagrama o fotografía de la Zona Comunitaria y su entorno</i>		

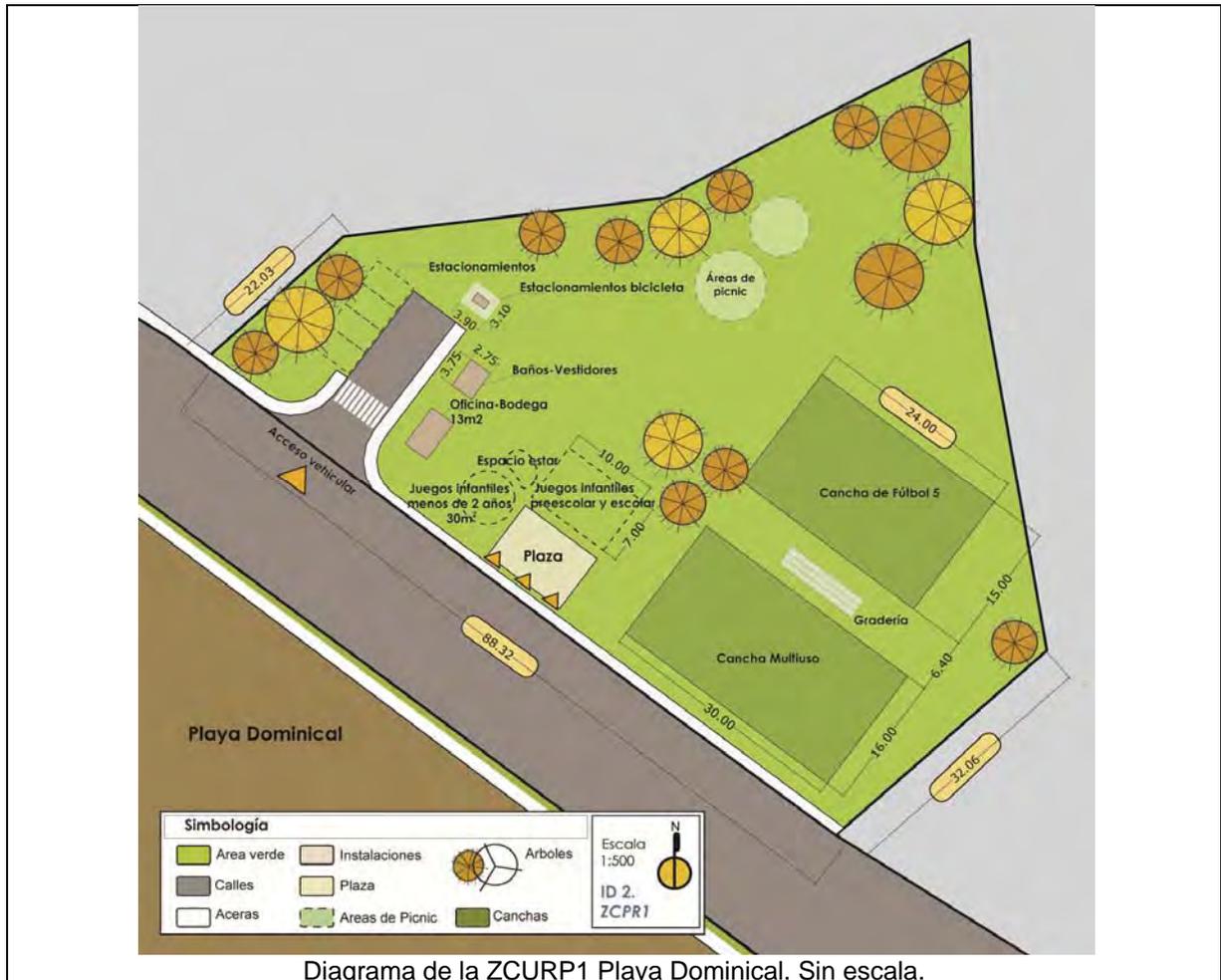


Diagrama de la ZCURP1 Playa Dominical. Sin escala.

Fuente (Plan Regular Costero de Osa)

Tabla 8.2.4. Descripción de las Zonas comunitarias para uso recreativo público (ZCURP 2)

Sigla	Nombre	Descripción
ZCURP2	Zonas comunitarias para uso recreativo público Tipo 2.	<ul style="list-style-type: none"> • Pretenden reservar terrenos para desarrollar áreas verdes en zonas que aunque son de uso residencial, se encuentran fuera de los Centros de Turismo Sostenible (CTS) y requieren contar con este tipo de espacios. • Buscan optimizar la infraestructura para ofrecer actividades variadas a la población, acordes con la escala del asentamiento en el que se encuentren. • Se establecen en sitios que posean cercanía y facilidades de acceso desde los asentamientos de uso residencial. • Incluyen en un espacio limitado tanto la práctica deportiva como la recreación infantil e interacción social. • En el diagrama de sector Ballena (el mismo que se presenta en esta tabla) se muestra la interacción con una Zona Comunitaria con Infraestructura de playa.

Diagrama o fotografía de la Zona Comunitaria y su entorno

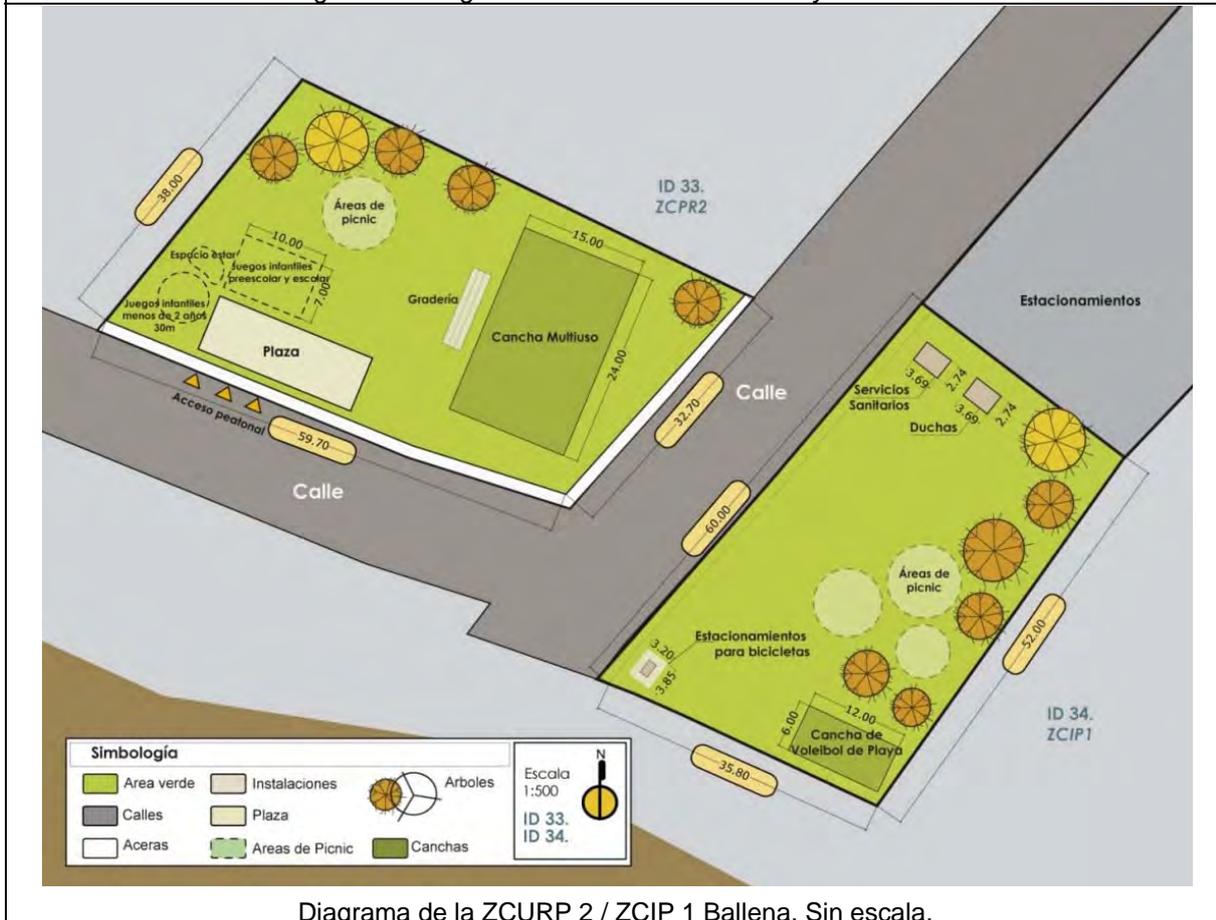


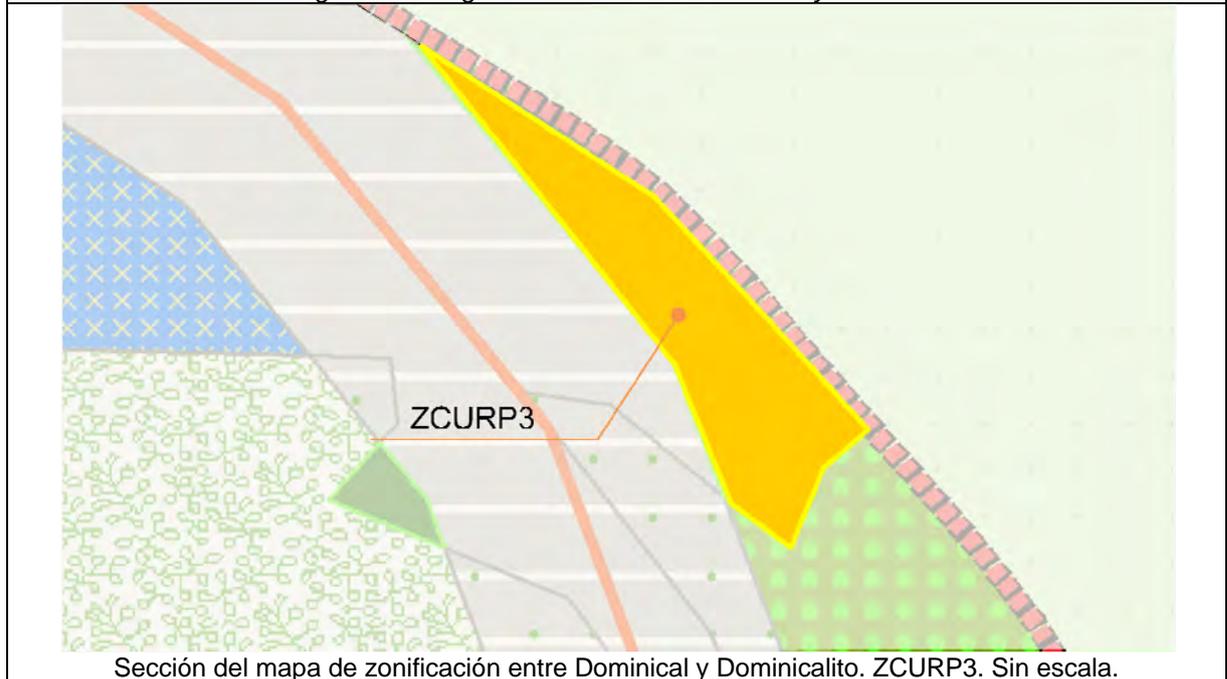
Diagrama de la ZCURP 2 / ZCIP 1 Ballena. Sin escala.

Fuente (Plan Regular Costero de Osa)

Tabla 8.2.5. Descripción de las Zonas comunitarias para uso recreativo público (ZCURP 3)

Sigla	Nombre	Descripción
ZCURP3	Zonas comunitarias para uso recreativo público Tipo 2.	<ul style="list-style-type: none"> • Busca reservar terrenos para brindar facilidades recreativas mínimas para niños entre los 4 y 12 años de edad. • Se ubican en lugares donde la configuración de los asentamientos se da de manera dispersa y en forma lineal a la ruta 34 y sus accesos. • Incluyen juegos infantiles y un espacio de estar para las personas encargadas de los niños.

Diagrama o fotografía de la Zona Comunitaria y su entorno



Sección del mapa de zonificación entre Dominical y Dominicalito. ZCURP3. Sin escala.

Fuente (Plan Regular Costero de Osa)

Tabla 8.2.6. Equipamiento general de las Zonas Comunitarias Público Recreativas.

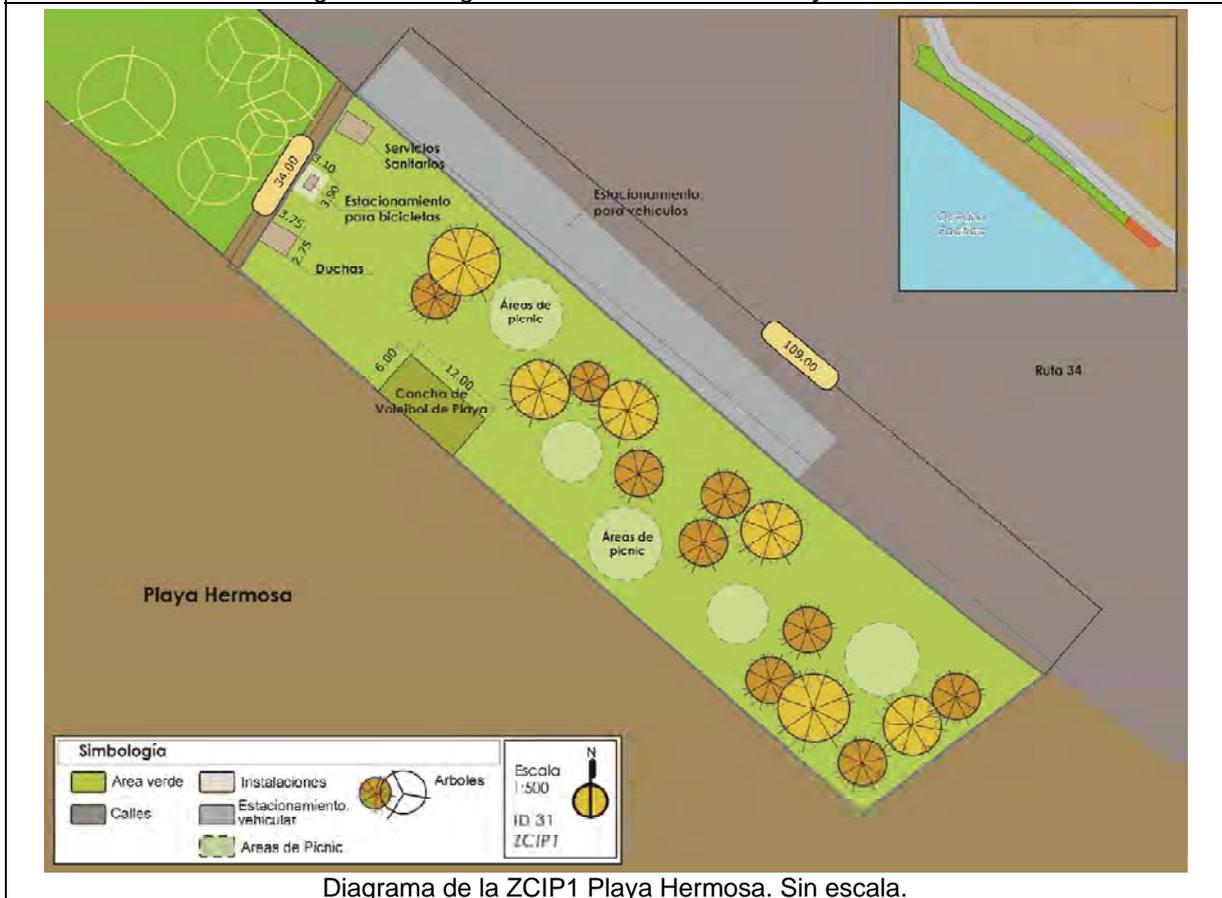
Categoría	Zona	Componentes	
Zona comunitaria para facilidades de playa	ZCIP 1	Zona comunitaria con infraestructura de playa Tipo 1	Servicios sanitarios*, duchas y vestidores
			Parqueos para vehículos y bicicletas
			Iluminación, mesitas, bebederos y basureros
			Canchas de voleibol o fútbol de playa
	ZCIP 2	Zona comunitaria con infraestructura de playa Tipo 2	Ranchitos y mesitas
			Parqueos para bicicletas
		Canchas de voleibol o fútbol de playa	
ZCIP 3	Zona comunitaria con infraestructura de playa Tipo 3	Senderos y bancas	
ZCSI	Zona Comunitaria sin infraestructura	Ausencia de infraestructura	

Fuente (Plan Regular Costero de Osa)

Tabla 8.2.7. Descripción de las Zonas comunitarias con infraestructura de playa (ZCIP 1)

Sigla	Nombre	Descripción
ZCIP1	Zonas comunitarias con infraestructura de playa Tipo 1.	<ul style="list-style-type: none"> • Esta categoría es la que cuenta con mayor variedad de infraestructura. Están cercanos a estacionamientos para vehículos y bicicletas. • Están asociadas a sitios turísticos muy visitados o que tienen un potencial turístico importante; por tanto brindan facilidades a las áreas con mayor presencia de uso habitacional y turístico a excepción de Playa Hermosa, la cual, a pesar de ser muy frecuentada se encuentra rodeada de Patrimonio Natural del Estado (PNE). • La infraestructura que brinda a los visitantes es: servicios sanitarios, vestidores, parqueos para bicicletas, iluminación, mesas, bebederos, senderos, espacios de estar, basureros, canchas de voleibol o fútbol playa.

Diagrama o fotografía de la Zona Comunitaria y su entorno



Fuente (Plan Regular Costero de Osa)

Tabla 8.2.8. Descripción de las Zonas comunitarias con infraestructura de playa (ZCIP 2)

Sigla	Nombre	Descripción
ZCIP2	Zonas comunitarias con infraestructura de playa Tipo 2.	<ul style="list-style-type: none"> • Su objetivo es ofrecer facilidades turísticas en zonas atractivas para el turismo pero que no están ubicadas cerca de las mayores zonas de uso habitacional. Lo anterior lleva a la necesidad de ubicar infraestructura que requiera la menor inversión de recursos en mantenimiento. • Pueden incluir ranchos, mesas, bancas, parqueos para bicicletas y canchas de voleibol o fútbol de playa.
<i>Diagrama o fotografía de la Zona Comunitaria y su entorno</i>		
<p>Diagrama de la ZCIP 2 Punta Dominical. Sin escala.</p>		

Fuente (Plan Regular Costero de Osa)

Tabla 8.2.9. Descripción de las Zonas comunitarias con infraestructura de playa (ZCIP 3)

Sigla	Nombre	Descripción
ZCIP3	Zonas comunitarias con infraestructura de playa Tipo 3.	<ul style="list-style-type: none"> • Su objetivo es ofrecer a visitantes locales y turistas la posibilidad de encontrar facilidades turísticas mínimas (mesas, bancas, senderos) en sectores donde por su tamaño, accesibilidad y colindancias, están limitadas para la construcción de infraestructuras mayores. • Algunas veces su ubicación se asocia a zonas de inundación pues en caso de ocurrir la amenaza natural, la pérdida de infraestructura sería mínima. • De acuerdo con su localización, se podrían incorporar elementos de un mobiliario urbano sencillo como por ejemplo bancas y mesas de troncos; sin embargo en caso que el área lo permita, se podrían establecer senderos para realizar recorridos y observar el paisaje.

Diagrama o fotografía de la Zona Comunitaria y su entorno



Fuente (Plan Regular Costero de Osa)

En el *mapa 8.2.2* se ilustra como las zonas No Concesionables se conjugan con las dinámicas del territorio. A pesar que este mapa pertenece a un sector muy pequeño de la extensa región de Osa, este acercamiento pretende ilustrar en parte, como se visualiza integralmente el territorio.

8.3. El caso del Plan Regulador Costero de Golfito.

La actividad humana cada vez genera más presión sobre los ecosistemas naturales. El desarrollo social, está ligado con el desarrollo económico en una región. Las prácticas de depredación de los recursos naturales, fue por muchas décadas la única manera en que la sociedad humana sustentó su crecimiento, por supuesto que Golfito está inmerso en esta realidad. El ordenamiento territorial es protagonista para poder limitar, ordenar y proteger estos espacios para el beneficio de los habitantes de Golfito. Contemplando las poblaciones presentes y futuras.

Golfito comparte algunos criterios de planificación empleados para Osa porque su proceso se desarrolló paralelamente. En cuanto a las cuestiones de vialidad busca los mismos principios de conectar y promover la eficiencia en los asuntos de transporte. Para comprender parte de este esfuerzo para mejorar la calidad de vida en el cantón. En el *mapa 8.3.1* (Mapa sobre vialidad en Punta Zancudo) a pesar que este es un sector muy específico pretende mostrar las posibilidades que ofrece la planificación del territorio y Zonas No concesionables como partes indispensables.

La zona de “Restricción absoluta por condiciones ambientales” es de administración municipal pero se faculta a la municipalidad a construir alguna edificación en caso de ser necesario para vigilancia, primeros auxilios o mantenimiento de la misma zona.

La creación de áreas verdes de gran extensión, como parques regionales, puede evitar que se den procesos de urbanización inadecuados. Además, la creación de áreas verdes permite aprovechar áreas sujetas a amenazas naturales (áreas de mucha pendiente, zonas de relleno, zonas de inundación, etc) pueden combinarse con proyectos de recuperación de ríos, bosques u otros recursos naturales. Sin embargo, es necesario realizar una promoción adecuada y también dar un mantenimiento a las instalaciones, puede ayudar al mantenimiento y vigilancia de estas áreas de recreación regional.

Las distancias que tienen los núcleos de población entre sí y con respecto al centro urbano, crean la necesidad de que cada núcleo posea como mínimo un área que solvete las necesidades recreativas de individuos de todas las edades que conformen la comunidad.

Cada área de esparcimiento posee diversos usos, donde hay uno principal y otros complementarios que permitan al usuario contar con varias opciones de recreación. Por el ejemplo si el uso principal es deportivo, se deberá equipar otros espacios para estar con bancas, mesas, árboles de sombra y juegos infantiles, de manera que se promueva el descanso y la actividad para niños.

El caso de Golfito se configura similar al caso de Osa. En las tablas 8.3.1 y siguientes se profundiza.

Tabla 8.3.1. Categorización de los tipos Zonas No Concesionables, Zonas recreativas.

Categoría	Nombre y sigla	Descripción
Zona Recreativa	Zonas comunitarias para uso recreativo público. (ZCURP)	<p>Se refieren a sectores circunscritos a la zona restringida (de la zona marítimo terrestre) los cuales, por sus características físicas, paisaje, uso cultural, ubicación con respecto a zonas ambientalmente frágiles y poblaciones cercanas; son aptos para convertirse en Zonas No Concesionables para esparcimiento de la comunidad y visitantes.</p> <p>La ubicación se establece asegurando la accesibilidad desde las áreas destinadas al uso residencial para que los potenciales usuarios de distintos grupos etéreos puedan aprovecharlas.</p> <p>La municipalidad de Golfito es la encargada de administrar estas zonas. Pero puede ceder la administración de estas zonas a asociaciones para el desarrollo de la comunidad, siempre que se garantice la utilización pública del espacio.</p> <p>Se dividen en tres tipos:</p> <ol style="list-style-type: none"> Zona comunitaria para uso recreativo público Tipo 1. Zona comunitaria para uso recreativo público Tipo 2. Zona comunitaria para uso recreativo público Tipo 3.
	Zonas comunitarias con infraestructura de playa. (ZCIP)	<p>Zona destinada para el desarrollo de actividades de soporte al turismo de playa en la zona restringida. (de la zona marítimo terrestre)</p> <p>El tamaño y la cantidad de actividades que reúne la ZCIP se define a partir de la cantidad de usuarios para los que han sido pensadas, tamaño y entorno inmediato.</p> <p>Se dividen en tres tipos:</p> <ol style="list-style-type: none"> Zona comunitaria con infraestructura de playa Tipo 1. Zona comunitaria con infraestructura de playa Tipo 2. Zona comunitaria con infraestructura de playa Tipo 3.

Fuente (Plan Regular Costero de Golfito)

Tabla 8.2.1. Equipamiento general de las Zonas Comunitarias Público Recreativas.

Categoría	Zona	Componentes	
Zona comunitaria pública recreativa	ZCURP1	Zona comunitaria pública recreativa Tipo 1	
		Servicios sanitarios, duchas, bebedero y vestidores	
		Cancha multiuso	
		Parque de juegos infantiles	
	ZCURP2	Zona comunitaria pública recreativa Tipo 2	Espacios para estar (plaza, parque u otros)
			Bebederos
Parque de juegos infantiles			
ZCURP3	Zona comunitaria pública recreativa Tipo 3	Espacio para estar	

Fuente (Plan Regular Costero de Golfito)

Tabla 8.3.2. Equipamiento general de las Zonas Comunitarias Público Recreativas.

Categoría	Zona		Componentes
Zona comunitaria para facilidades de playa	ZCIP 1	Zona comunitaria con infraestructura de playa Tipo 1	Ranchos y mesas
			Parqueos para bicicletas
			Canchas multiuso de playa
			Bebederos
	ZCIP 2	Zona comunitaria con infraestructura de playa Tipo 2	Senderos
			Bancas
			Mesas
	ZCIP 3	Zona comunitaria con infraestructura de playa Tipo 3	-

Fuente (Plan Regular Costero de Golfito)

8.4. El caso del Plan Regulador Costero de isla Chira.

Isla Chira está ubicada en el Golfo de Nicoya, tiene una población 1750 personas de acuerdo al censo realizado por ProDUS-UCR en 2010. El caso de Isla Chira es excepcional por sus condiciones de Zona Marítimo Terrestre, su tradición pesquera y la idiosincrasia de la población. Además de ser la isla más poblada del país, en la presente coyuntura los pobladores deben enfrentar el reto de una transición en el status legal en el uso del territorio.

Algunos de los principios de ordenamiento territorial que utilizó el equipo que elaboró el Plan Regulador de isla Chira se citan a continuación:

1. Los suelos deben utilizarse según el potencial que brinde mayores beneficios a la población pero que a su vez no destruya o ponga en riesgo el recurso natural utilizado.
2. El apoyo a la cultura pesquera como medio de vida y cultura tradicional en la isla fue uno de los puntos de partida del Plan Regulador, el respeto por las poblaciones locales y sus tradiciones debe ser un pilar dentro de la elaboración de los planes de ordenamiento territorial en cualquier comunidad. Dentro de la zonificación establecida se destacan áreas prioritarias para desarrollar o reforzar las actividades relacionadas con el sector pesquero y acuícola, buscando diversificar y generar un valor agregado en este sector productivo de la isla.
3. La atención a las posibilidades de crecimiento de la zona de *servicios municipales* para satisfacer las demandas de la población futura.
4. Un componente muy importante en la toma de decisiones de este Plan Regulador es la participación de los habitantes y en el modo que quieren encausar el desarrollo de la Isla. Durante los Procesos Participativos del Plan Regulador los pobladores manifestaron la necesidad de constituir espacios recreativos, por ello este componente está contemplado dentro de las Zonas No Concesionables.

Los *servicios municipales* con que cuenta Isla Chira, buscan facilitar el acceso a algunos servicios dentro de la isla, de no existir representarían un gasto extra para los residentes, en el caso de Zona municipal de extracción de materiales y la Zona municipal de cementerio. El tercer aspecto que compone esta categoría es la Zona de vialidad, el cual se explicará con mayor detalle en esta sección.

En cuanto a los “tajos”, la inversión económica sería elevada para los residentes de la isla si tuvieran que traer todos los materiales para construcción desde Puntarenas o Guanacaste. El otro caso es el cementerio: tras atravesar la pérdida de un ser querido tener que hacer su funeral fuera de la isla, aparte de representar un gasto grande conlleva un complicado proceso de duelo. Tomando esto en consideración, se reconoce en estas zonas de *servicios municipales* una oportunidad para el desarrollo. El tercer componente es la Zona de vialidad, el cual es llamado en el Plan Regulador como Áreas para Vialidades OAV. Las OAV incluyen las vías públicas que comunican las diferentes comunidades de la isla entre sí y con la zona pública, o que brindan acceso a las distintas zonas concesionables, además de aquellas áreas destinadas a suplir de infraestructura como aceras y ciclovías. La *Franja para infraestructura de transportes* es el espacio destinado dentro del derecho de vía para colocar construcciones relacionadas con el transporte, tales como paradas para autobuses, aceras, ciclorutas, ciclopuntos, señalización y mobiliario urbano.

Las vías públicas de isla Chira se clasificaron de acuerdo con las siguientes tipologías de vías, cuyas características serán especificadas en la *tabla 8.4.3*. Estas tipologías son condicionantes específicas para el diseño. Conectividad vial (ciclorutas), atractivos para Turismo rural comunitario y desarrollo de actividades importantes en la vida cotidiana de los chireños son la materia prima que permitió articular esta red vial. Pero esta categoría es especial por la condición de isla. Pero es un aporte importante para los asuntos de conectividad y diversidad de oportunidades dentro de la franja de transportes.

- a. Tipología Urbana Tipo 1.
- b. Tipología Urbana Tipo 2.
- c. Tipología Urbana Tipo 3.
- d. Combinadas.
- e. Tipología Rural.

Tabla 8.4.1. Definiciones de la Tipología Urbana Tipo 1 (UT1)

Tipologías de vía	Definición
a. Tipología Urbana Tipo 1 (UT1)	El derecho de vía tendrá un ancho total de 9,50 metros. Esta tipología está compuesta por acera y franja verde a cada lado de la calzada, de 1 metro y 0,75 metro de anchos respectivamente.
Componentes de vialidad.	
Derecho de Vía / Ciclopunto / Acera / Franja Verde / Franja para infraestructura de transportes	
<p style="text-align: right;">Diagrama de la tipología Urbana Tipo 1</p>	

Tabla 8.4.2. Definiciones de la Tipología Urbana Tipo 2 (UT2)

Tipologías de vía	Definición
b. Tipología Urbana Tipo 2 (UT2)	El derecho de vía tendrá un ancho total de 9,50 metros. Esta tipología incluye 1,75 metros de ancho para acera, 0,75 metros de franja verde, 6 metros de calzada y 1 metro de Franja para infraestructura de transportes.
Componentes de vialidad.	
Derecho de Vía / ciclopunto / Parada Autobús / Acera / Franja Verde / Franja para infraestructura de transportes	
Diagrama de la tipología Urbana Tipo 2	

Tabla 8.4.3. Definiciones de la Tipología Urbana Tipo 3 (UT3)

Tipologías de vía	Definición
c. Tipología Urbana Tipo 3 (UT3)	Derecho de vía con un ancho mínimo de 3,75 metros y máximo de 6,00 metros. Compuesta por una calzada adoquinada de 3 metros de ancho con sus respectivos mecanismos de drenaje. Franja verde con ancho mínimo de 0,75 metros y un máximo de 3 metros
Componentes de vialidad.	
Acera / Franja Verde	
Diagrama de la tipología Urbana Tipo 3	

L verde: posee un valor mínimo de 0,75 m y uno máximo de 3,00m

Tabla 8.4.4. Definiciones de la Tipología Combinadas (RT1)

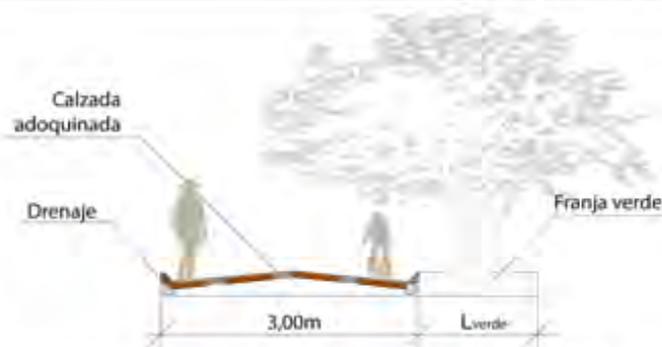
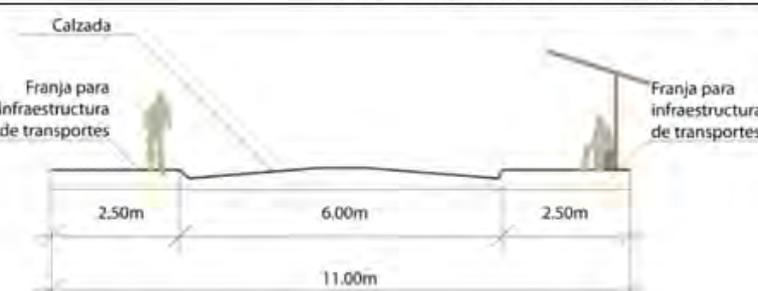
Tipologías de vía	Definición
d. Tipología Combinada (CM)	Únicamente para los casos señalados como "Combinados" en el mapa 7.3.1 se podrá reducir el derecho de vía a 3,00 metros si se construye una calzada adoquinada para uso exclusivamente peatonal con una franja verde mínima de 0,75 metros, cumpliendo todos los requerimientos de la categoría Urbana Tipo 3 (UT3) y si se mantienen los árboles existentes en la franja verde, siguiendo las especificaciones de la misma tipología.
 <p>L verde: posee un valor mínimo de 0,75 m y uno máximo de 3,00m</p> <p>Diagrama de la Tipología Combinada</p>	

Tabla 8.4.5. Definiciones de la Tipología Rural (UT2)

Tipologías de vía	Definición
e. Vías Rurales (RT1)	Franja para infraestructura de transportes a cada lado de la calzada, con un ancho de 2,50 metros en cada una de estas franjas; el resto del espacio estará dedicado a la calzada. Distribuidos según se muestra en la imagen.
Componentes de vialidad.	
Ciclopunto/ Parada Autobús / Franja Verde	
 <p>Diagrama de la tipología Rural</p>	

La segunda categorización especificada en la tabla 8.1.1 es regeneración ambiental, que para el caso de la isla se denomina zona de regeneración ambiental no concesionable. Como se ha tratado anteriormente estas zonas son de alta vulnerabilidad ambiental. Algunas de las características presentes en estas zonas son pendientes mayores al 30 %, cobertura arbórea, dificultad en la accesibilidad, cercanía al Patrimonio Natural del Estado y zonas inundables.

Para facilitar la comprensión del análisis de isla Chira es necesario identificar tres sectores de análisis presentados en la *tabla 8.4.1* y el *mapa 8.4.1* Sectorización para análisis de las Zonas No Concesionables.

Tabla 8.4.6. Sectorización para análisis de las Zonas No Concesionables

Sector	Subsector
1.Oeste de la isla	a. Palito-Montero b. Montero c. Pochote-Playa Curazao
2.Centro de la isla	a. Playa Muerto b. San Antonio c. Jícaro –Bajo Blanco
3.Este de la isla	a. Bajo Blanco – Lagartero b. Bocana centro c. Bocana puerto-Punta Gavilana.

La Municipalidad de Puntarenas es la encargada de la administración de las áreas para mirador público de isla Chira en la tabla 8.4.7 se muestran los miradores planteados.

Tabla 8.4.7. Sectorización para análisis de las Zonas No Concesionables

Nombre	Equipamiento
Puerto Palito 1 kilómetro al sureste de Puerto Palito Final de Montero Lagartero	Parqueo para bicicletas Fuentes de agua Espacios techados Cerramiento perimetral Señalización Senderos

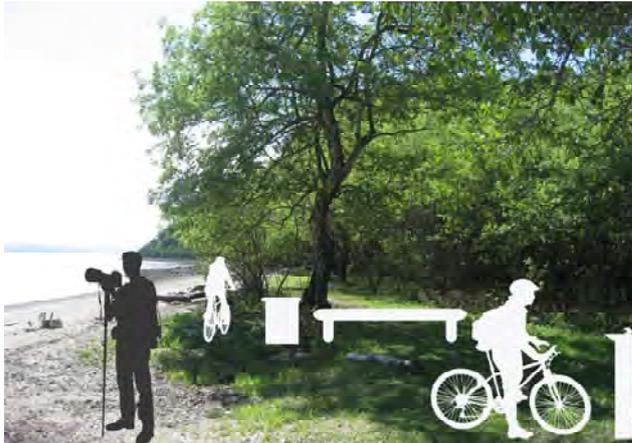
Tabla 8.4.8. Cuadro de síntesis de las Zonas No Concesionables

Categoría	Nombre y sigla	Descripción
Zona Recreativa	Zona comunal recreativa	<ul style="list-style-type: none"> Zona destinada para el desarrollo de actividades deportivas y de esparcimiento.
Diagrama o fotografía de la Zona Comunitaria y su entorno		
		Zona comunal recreativa de Palito.

Tabla 8.4.9. Cuadro de síntesis de las Zonas No Concesionables (ejemplo para el análisis de los dos casos.)

Sigla	Nombre	Descripción
ZCIP	Zonas comunitarias con infraestructura de playa.	Zona destinada para el desarrollo de actividades de soporte al turismo de playa en la zona restringida. Disfrute de la playa y la naturaleza La cantidad de usuarios para los que han sido pensadas, tamaño y entorno inmediato; son los factores que definen la cantidad y tipo de infraestructura que brindan las ZCIP

Diagrama de la vinculación con el entorno



Zona comunal recreativa de Playa Muerto

La Municipalidad de Puntarenas es la encargada de la administración de las áreas para mirador público de isla Chira. Ver imagen 8.4.1

Imagen 8.4.1. Zona para Mirador. Playa Muerto.



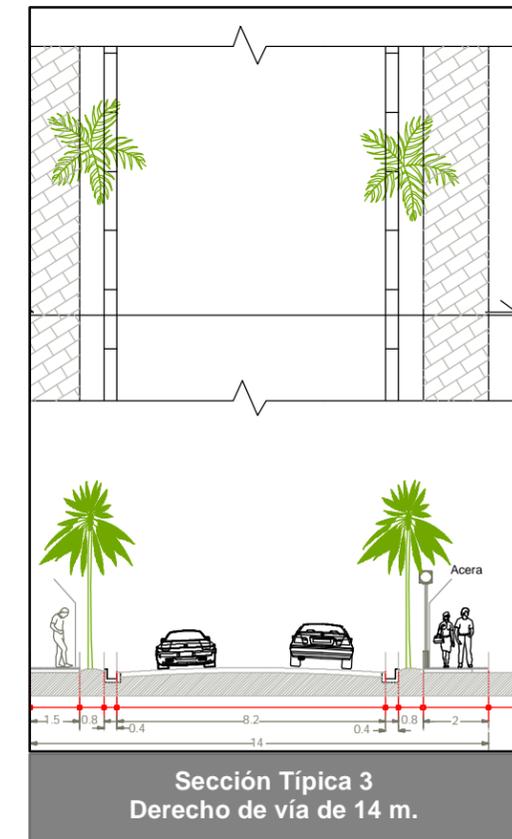
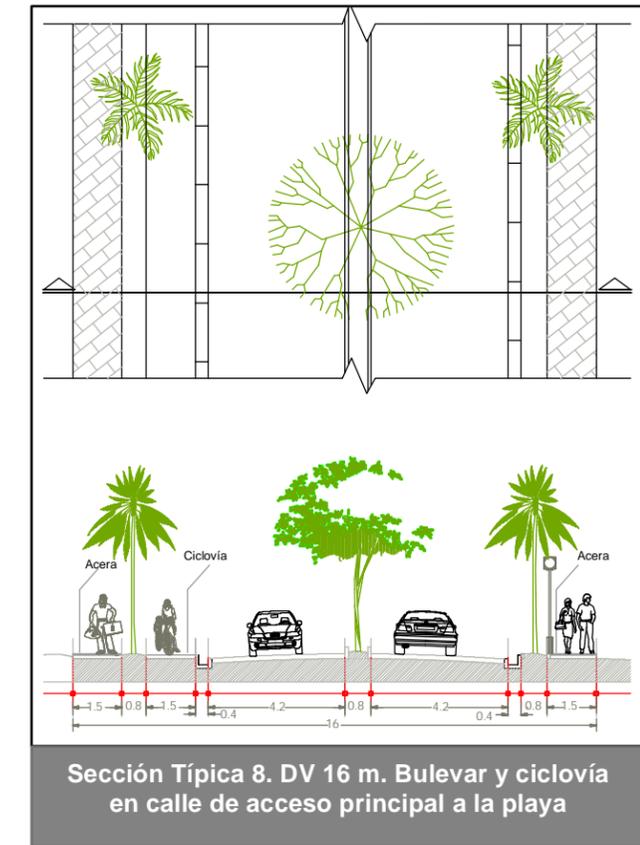
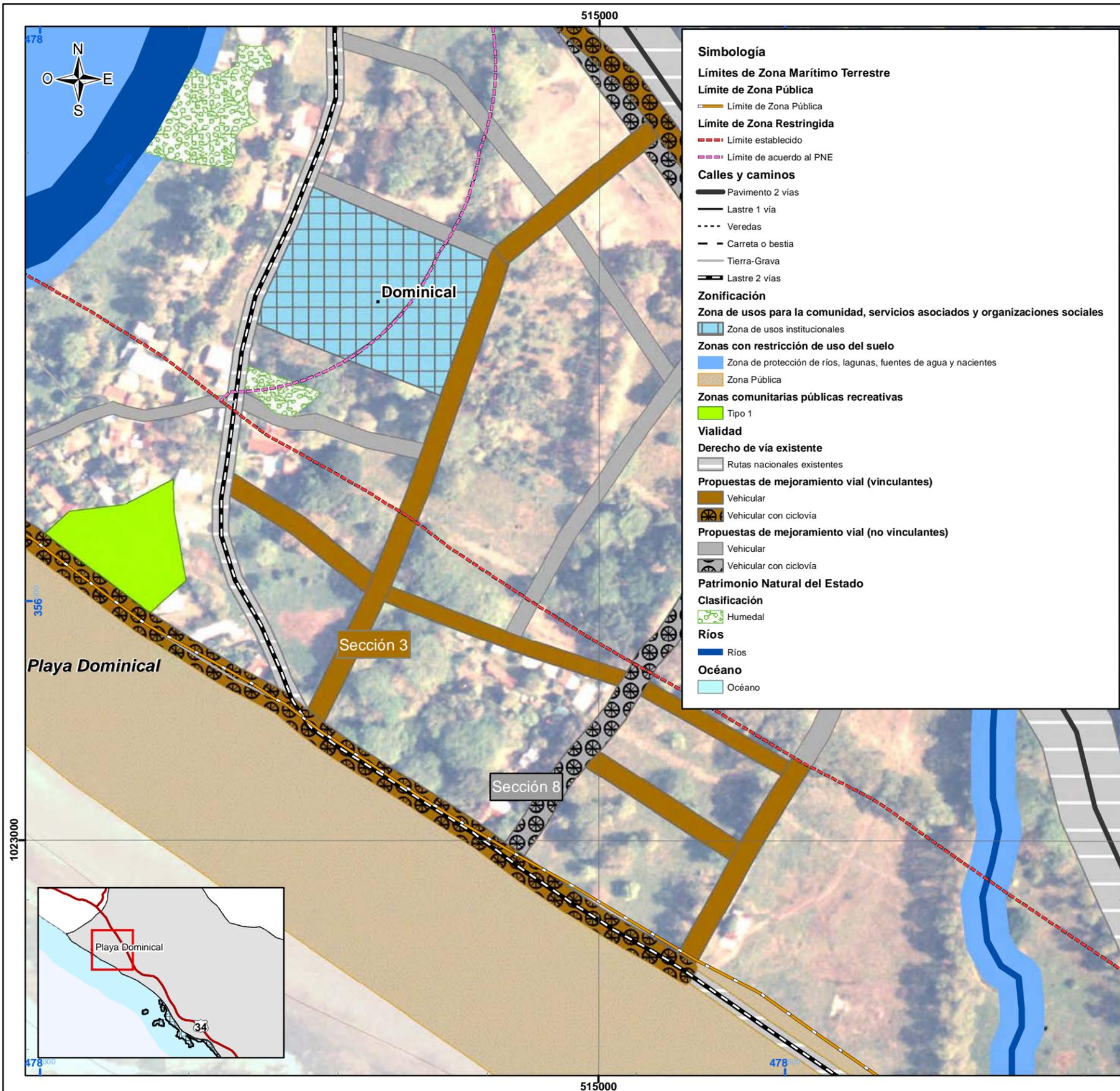
Todas las Zonas No Concesionables pretenden mejorar la calidad de vida de los habitantes de las regiones donde se ubican.

8.5. Conclusiones y recomendaciones.

En primer lugar se destacan algunos aspectos que se toman en cuenta durante el proceso de planificación del territorio, en consideración con las Zonas No Concesionables. Los mismos surgen de la experiencia del equipo de ProDUS-UCR, y reúnen las condiciones que pueden propiciar una elección estratégica de las Zonas No Concesionables.

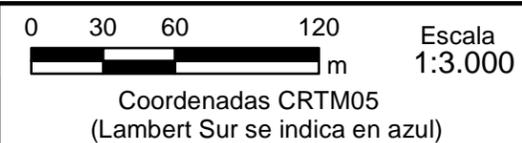
A continuación se enlistan estos elementos:

1. Accesibilidad; por ejemplo los accesos a la playa deben promover facilidad de conexión con el sistema vial, ya sea la red de ciclorutas, aceras o senderos. La necesidad de conectividad de estas zonas determinará la afluencia de personas que reciba. Dentro de este mismo aspecto es muy importante considerar que los accesos o entradas, deben ser responsablemente proyectados, de manera tal que se motive el uso de las instalaciones recreativas o deportivas.
2. Proyecciones en la tasa de crecimiento de los centros de población que están cercanas a las Zonas No Concesionables. Para diseñar el programa de necesidades y tamaño de las zonas recreativas. Con la meta de hacerle frente a las necesidades reales de esparcimiento. La creación de *parques regionales* es una oportunidad para consolidar espacios comunitarios recreativos y en la medida de establecer procesos participativos con las comunidades el proceso contribuye a la identificación y compromiso con los proyectos.
3. Contemplar los aspectos culturales y los usos tradicionales de los espacios públicos, es importante porque garantiza la consolidación y el uso permanente de las zonas proyectadas.
4. Potencial de expansión de la Zonas No Concesionables. Esto hay que tomarlo en cuenta en tanto las actividades de los pobladores se diversifiquen y requieran otro tipo de espacio recreativo. En el caso de los servicios municipales este aspecto es muy importante porque el espacio físico es finito y los “lugares de sepultura” se agotarán al igual que las posibilidades de extracción de materiales. Por eso contemplar la posibilidad de planificar en etapas de crecimiento es indispensable.
5. Estas Zonas pueden actuar como amortiguador de actividades, transición entre usos propuestos y propician la fluidez en los usos designados por la zonificación. Algunas zonas recreativas o de regeneración ambiental, se pueden ubicar cercanas a zonas de inundación, con el objetivo de restringir el uso habitacional e impedir muertes y cuantiosas pérdidas materiales.
6. En el caso de las Zonas de regeneración ambiental, éstas resguardan también la integridad de los ecosistemas, por lo tanto la zonificación del entorno inmediato muestra la necesidad de favorecer las transiciones y que no se encuentren usos antagónicos en colindancia.



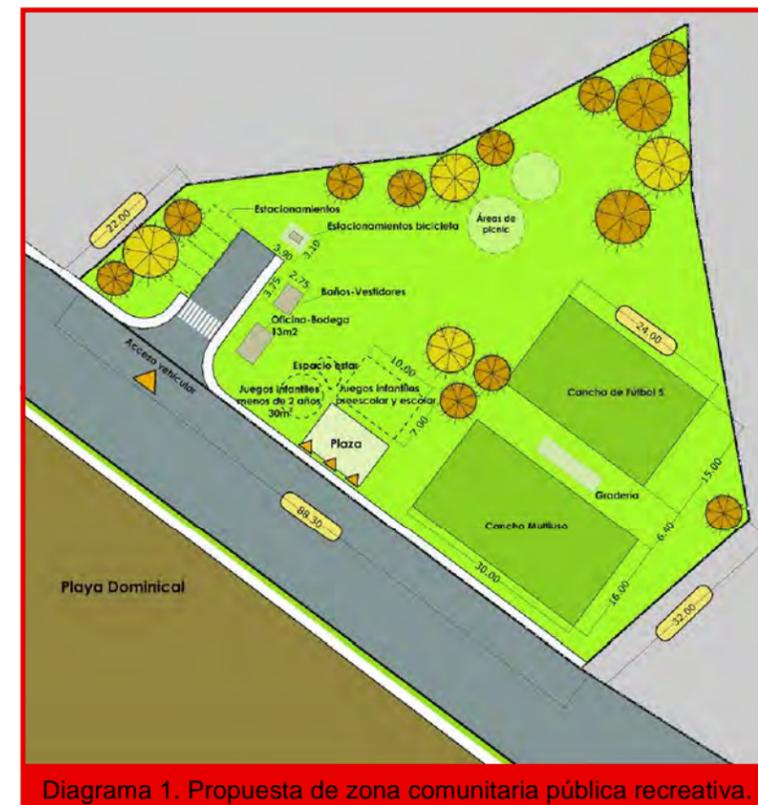
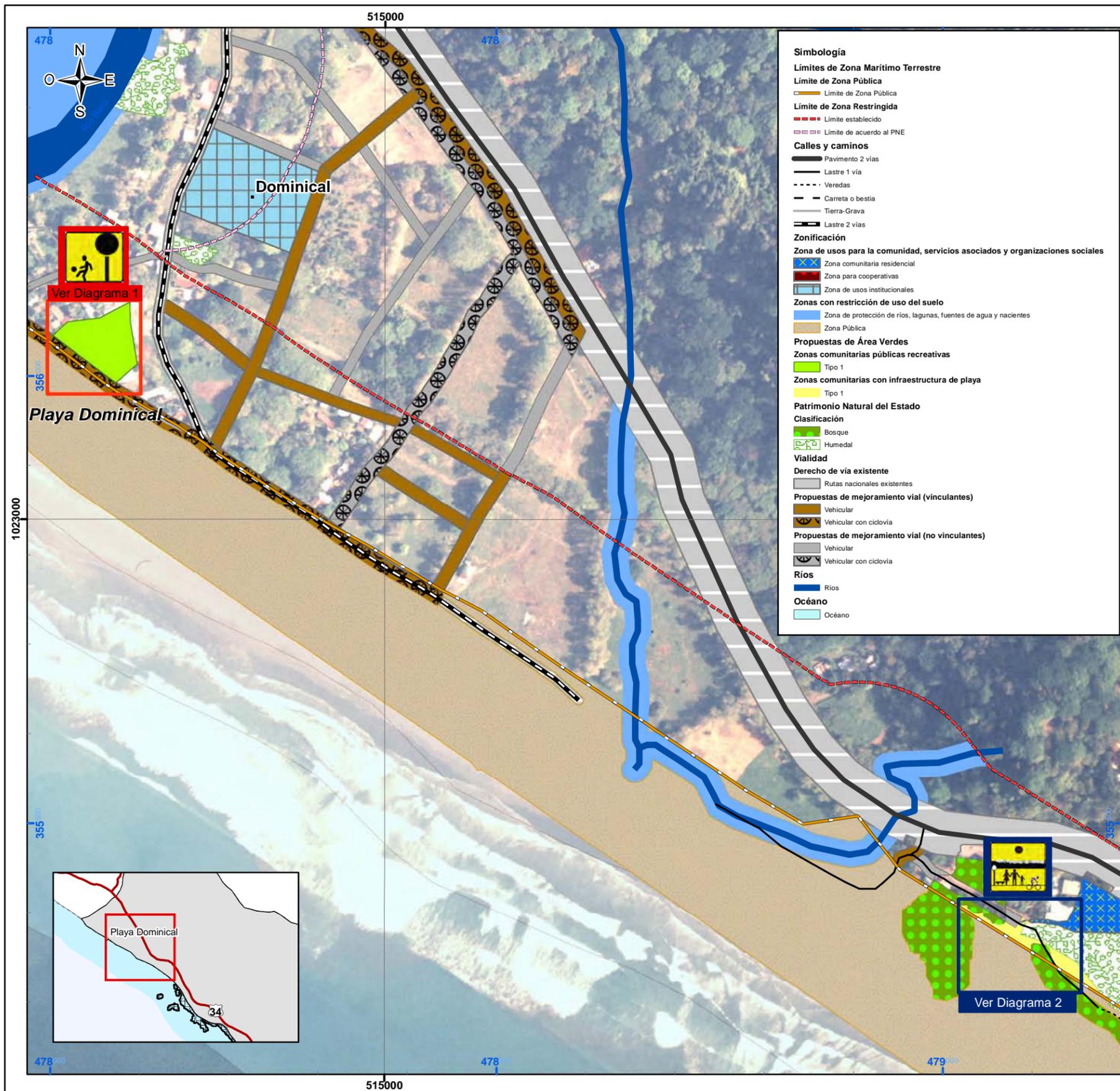
Mapa 8.2.1. Osa. Mapa sobre la vialidad en Dominical

Propuesta final de Plan Regulador Costero de Osa



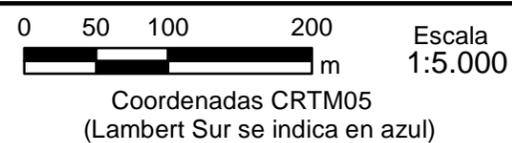
Fuentes: IGN, Hojas Cartográficas 1:50,000;
CENIGA, Hojas Cartográficas 1:25000;
BID-Catastro, Fotos 1:5000;
Trabajo de campo 2006





Mapa 8.2.2. Osa. Zonas no Concesionables de Dominical

Propuesta final de Plan Regulador Costero de Osa



Fuentes: IGN, Hojas Cartográficas 1:50,000; CENIGA, Hojas Cartográficas 1:25000; BID-Catastro, Fotos 1:5000; Trabajo de campo 2006



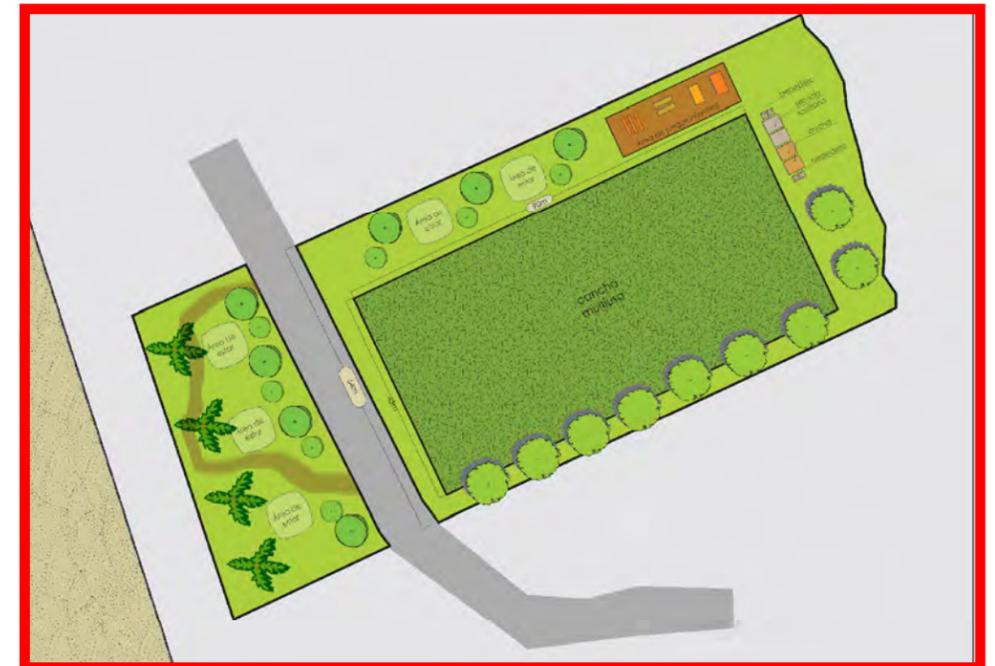
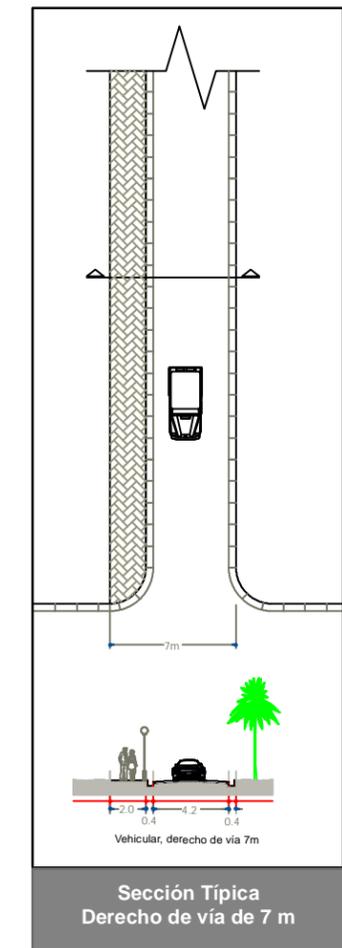
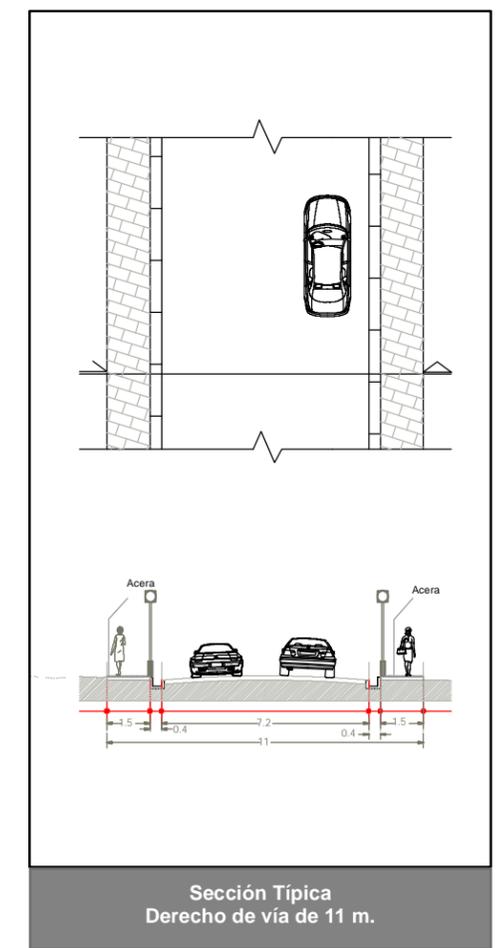


Diagrama 1. Propuesta de zona comunitaria pública recreativa.



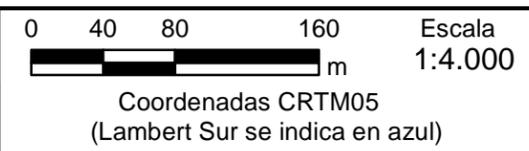
Sección Típica
Derecho de vía de 7 m



Sección Típica
Derecho de vía de 11 m.

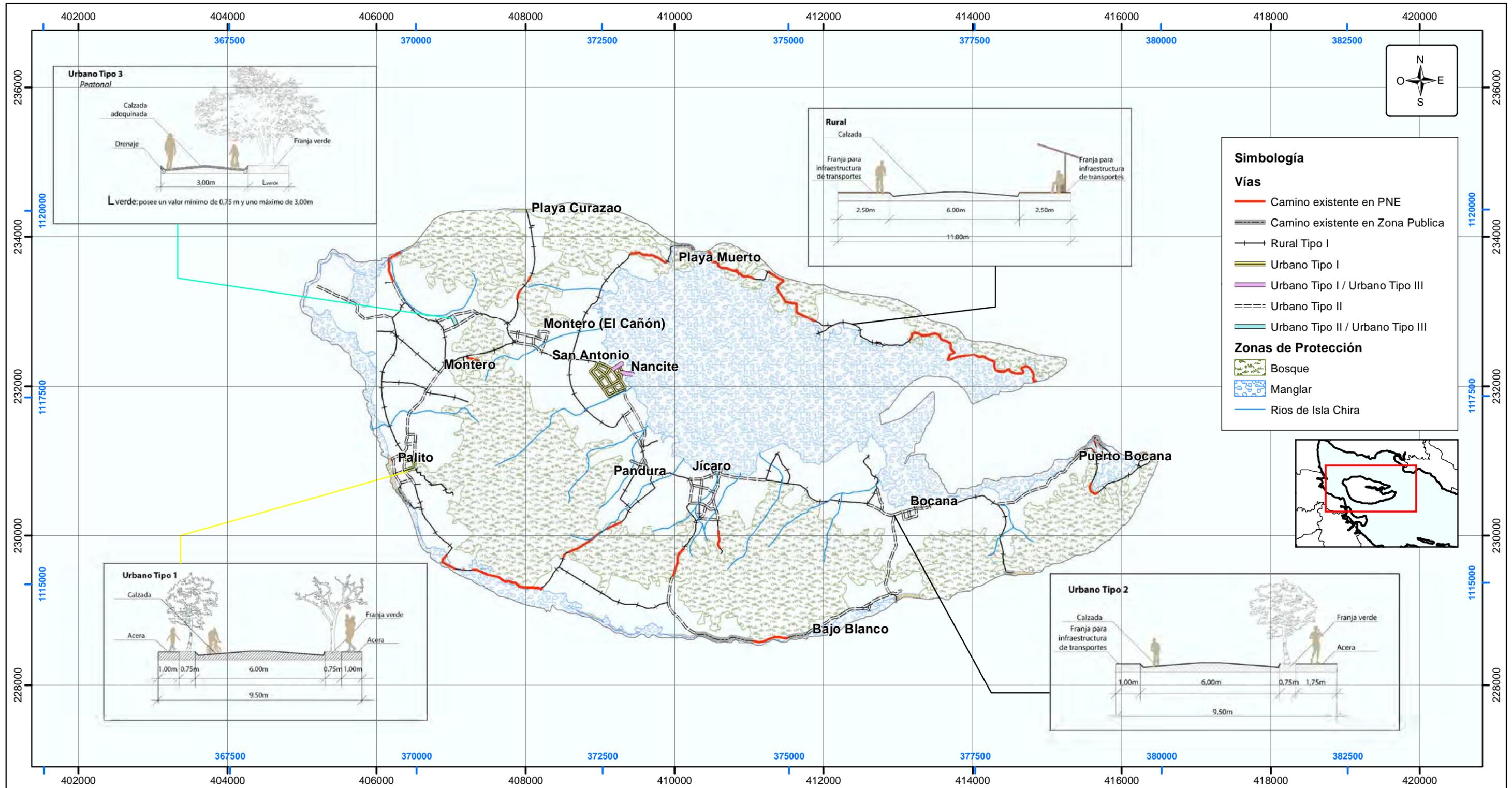
Mapa 8.3.1. Golfito. Mapa sobre la vialidad en Punta Zancudo.

Propuesta de Plan Regulador Costero de Golfito

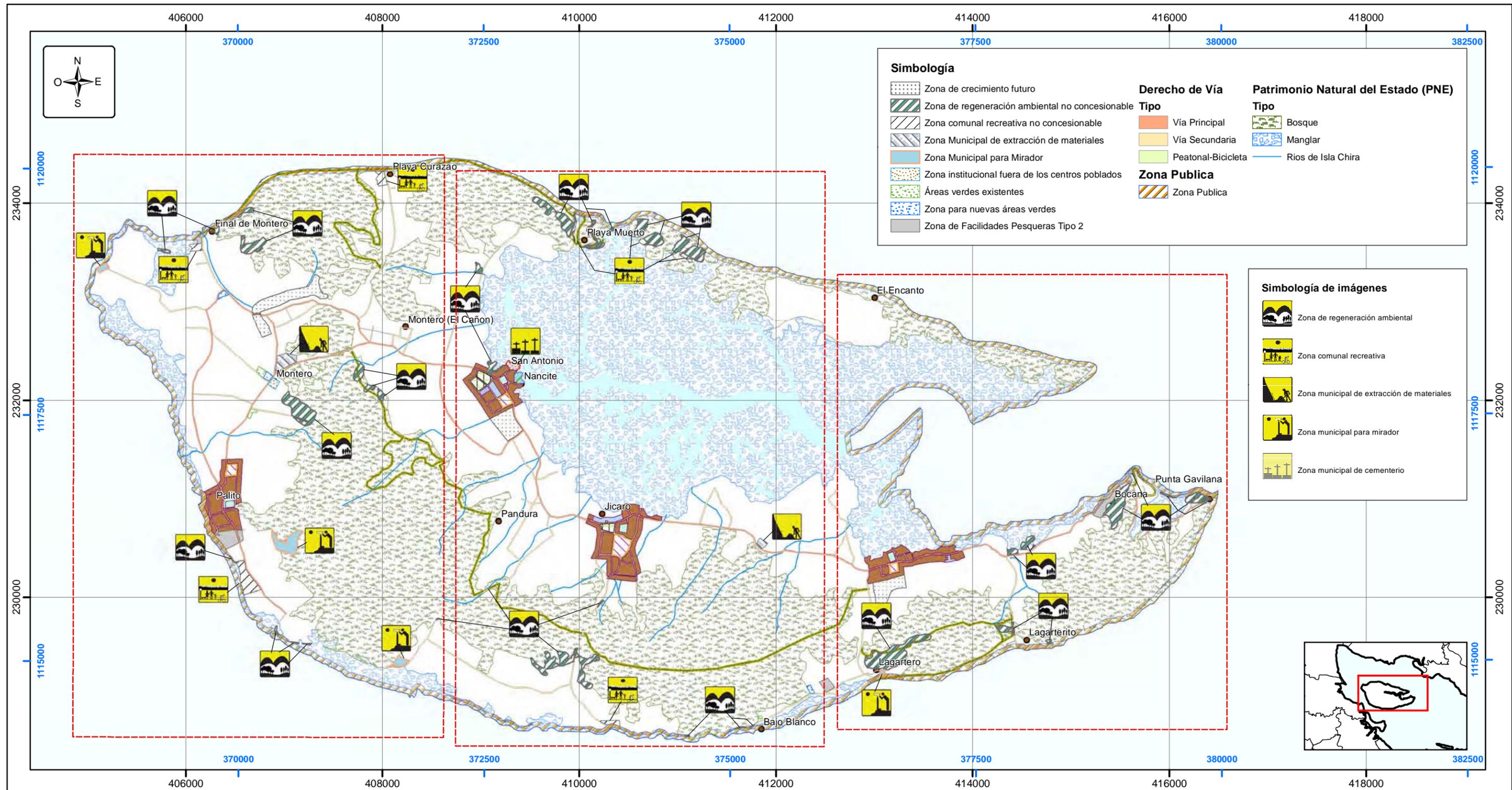


Fuentes: IGN, Hojas Cartográficas 1:50,000;
CENIGA, Hojas Cartográficas 1:25000;
BID-Catastro, Fotos 1:5000;
Trabajo de campo 2006





Mapa 8.4.1. Mapa de Áreas sobre vialidades (OAV).



Mapa 8.4.2. Isla Chira. Zonas no concesionables.

Propuesta final de Plan Regulador Costero de Isla Chira.



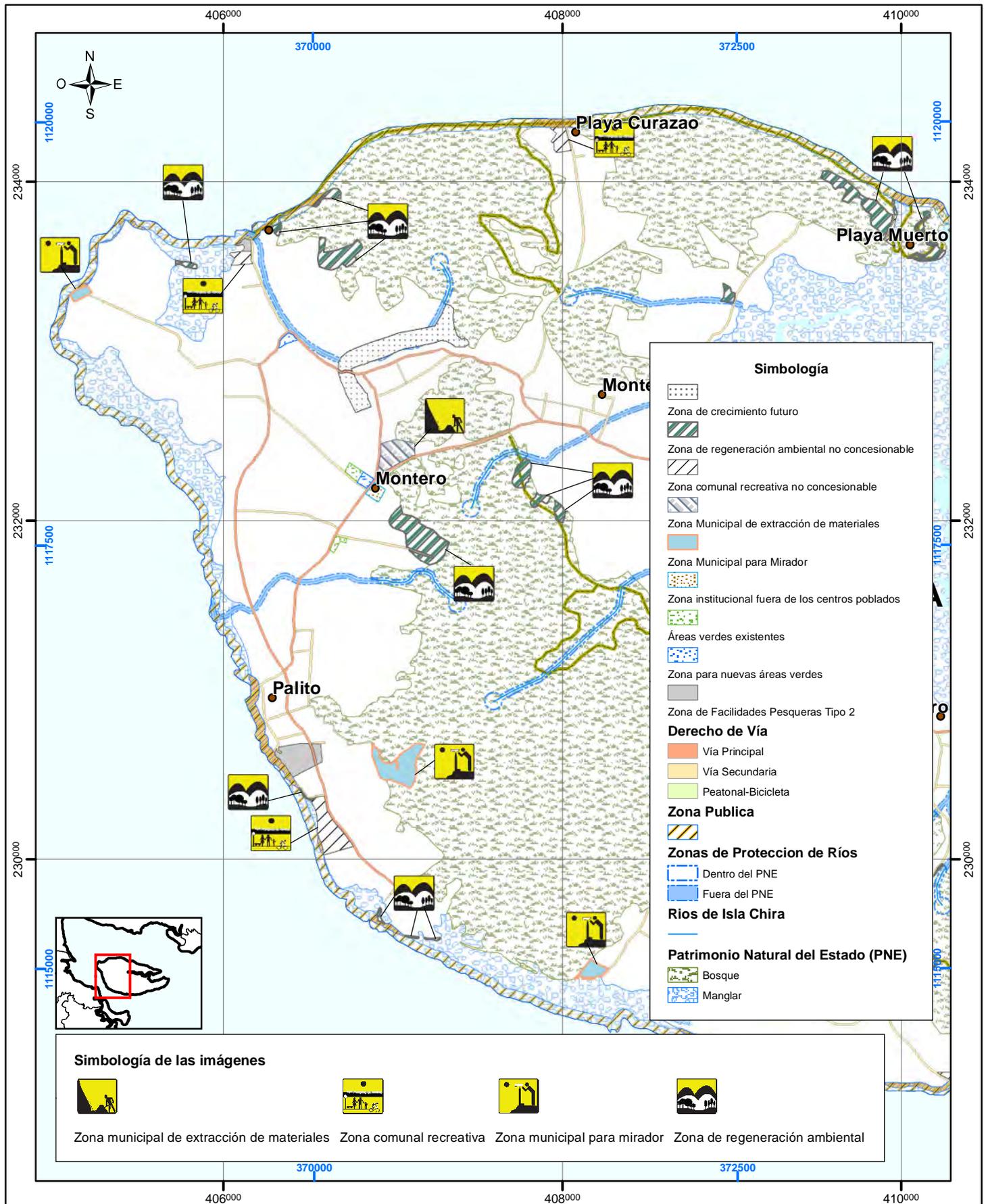
Escala:
1:38.000

Coordenadas Lambert Norte
(CRTM-05 se indica en azul)

Fuentes:
IGN, Cartografía 1:50 000
Fotografías aéreas
Misión Carta escala
1:8000, 1:12000
Levantamiento de campo realizado por ProDUS

MINAET, 2009
MAG, Capacidad de
Uso del Suelo





Mapa 8.4.3. Isla Chira, sección A. Zonas no concesionables.

Propuesta final de Plan Regulador Costero de Isla Chira.

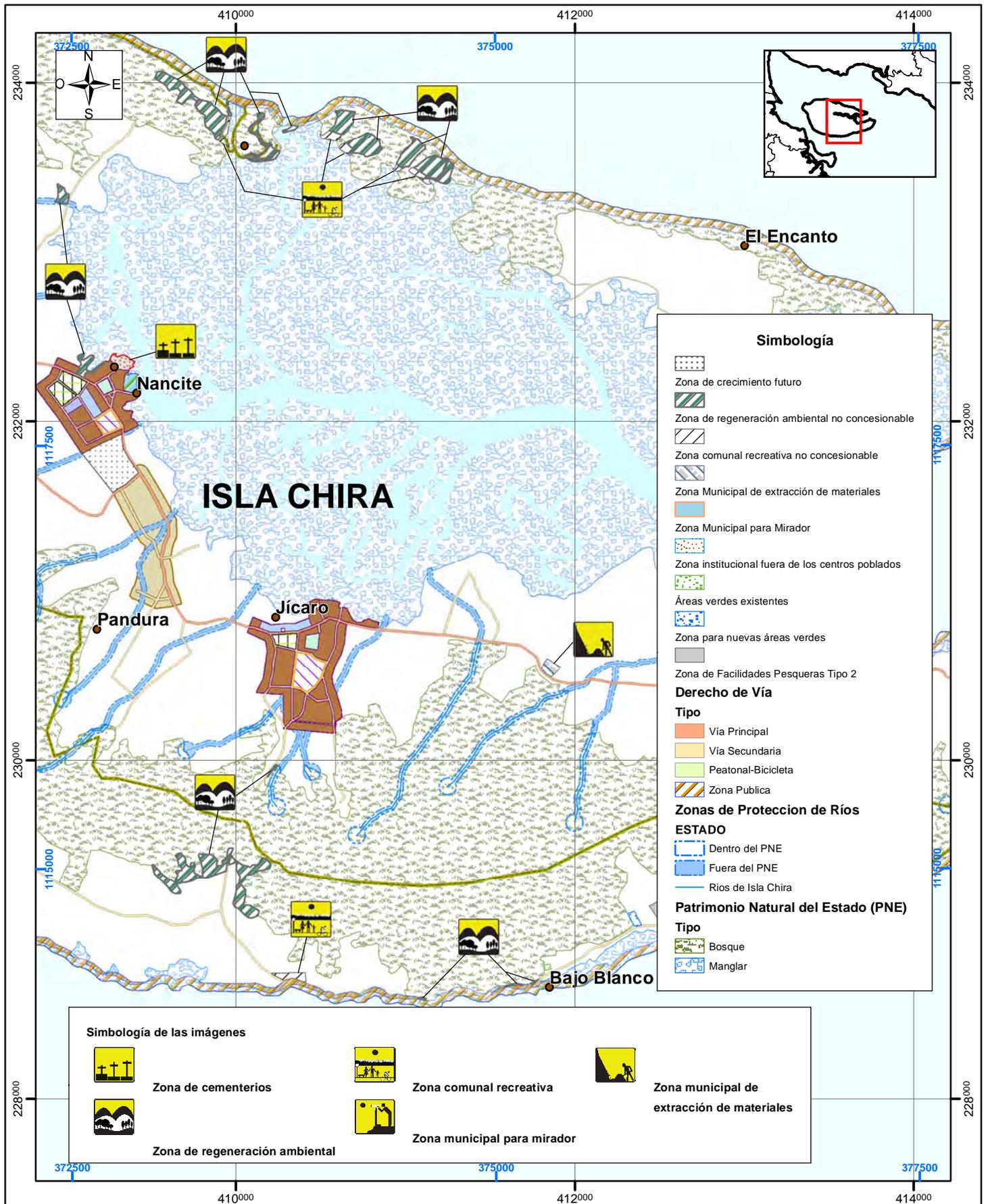


Escala 1:30.000

Coordenadas Lambert Norte (CRTM-05 se indica en azul)

Fuentes:
IGN, Cartografía 1:50 000
Fotografías aéreas Misión Carta escala 1:8000, 1:12000
MINAET, 2009
Levantamiento de campo





Mapa 8.4.4. Isla Chira, sección B. Zonas no concesionables.

Propuesta final de Plan Regulador Costero de Isla Chira.

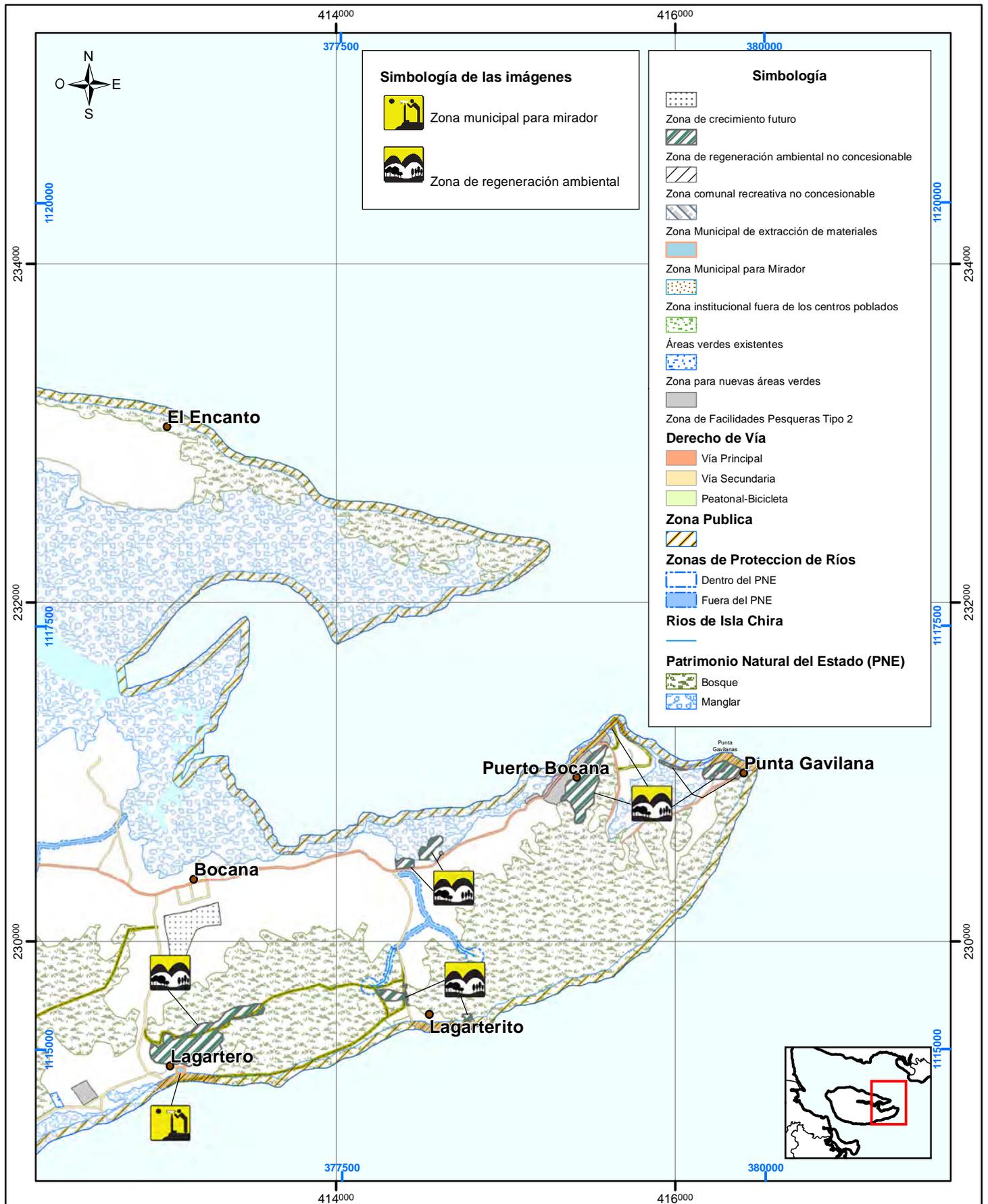


Escala 1:30.000

Coordenadas Lambert Norte (CRTM-05 se indica en azul)

Fuentes:
IGN, Cartografía 1:50 000
Fotografías aéreas Misión Carta escala 1:8000, 1:12000
MINAET, 2009
Levantamiento de campo





Mapa 8.4.5. Isla Chira, sección C. Zonas no concesionables.

Propuesta final de Plan Regulador Costero de Isla Chira.



Escala
1:30.000

Coordenadas Lambert Norte (CRTM-05 se indica en azul)

Fuentes:
IGN, Cartografía 1:50 000
Fotografías aéreas Misión
Carta escala 1:8000, 1:12000
MINAET, 2009
Levantamiento de campo



Bibliografía

Libros

Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos. Guía para el Diseño y Construcción del Espacio Público en Costa Rica. Editorial Gozaka. 2008

Ley

Ley N° 7600, Ley de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. 1996. Costa Rica

Internet

Hernández, E. Estudio de los circuitos biosaludables para la tercera edad en España. 2008. Obtenido de Internet <http://cdeporte.rediris.es/revista/revista33/artanalisis95.pdf>

Publicaciones periódicas.

Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible ProDUS (2010). Propuestas para el Plan Regulador Costero y de Desarrollo de isla Chira, Costa Rica.

Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible ProDUS (2010). Propuestas para el Plan Regulador Cantonal de Alajuela, Costa Rica.

9. HERRAMIENTAS LEGALES Y DE GESTIÓN
PARA IMPLEMENTAR ÁREAS NO CONCESIONABLES.



9. HERRAMIENTAS LEGALES Y DE GESTIÓN PARA IMPLEMENTAR ÁREAS NO CONCESIONABLES

9.1 Incorporación de zonas no concesionables en los planes reguladores costeros

Una vez expuestas todas las ventajas que motivan la creación de zonas no concesionables en la Zona Marítimo Terrestre, es importante indicar el procedimiento para que las mismas estén oficializadas como parte de la normativa municipal.

La forma en que estas áreas adquieren un respaldo jurídico es mediante su incorporación en el plan regulador costero, de esta forma se pueden establecer las reglas claras de su tratamiento, entre los aspectos que deben estipularse en la regulación están los siguientes:

- a. *Propósitos de cada área no concesionable:* uno de los primeros pasos es establecer la clasificación de los diferentes tipos de zonas no concesionables que podrían contemplarse en el plan regulador, cada una ellas tendrá un propósito específico, de acuerdo con las particularidades de cada cantón.

Se podrían considerar formas muy diversas de utilizar estas tierras, áreas para deportes, espacios feriales, miradores, entre otros. Sin embargo, es la municipalidad quién decide el propósito específico de cada una, por ejemplo si existe una comunidad consolidada, debería existir una zona no concesionable que brindarse facilidades comunales, por otra parte, en terrenos con pendientes pronunciadas podrían establecerse zonas de mirador, en sectores más alejados de centros poblacionales pero con topografía favorable pueden incluirse algunos sectores para facilidades para la playa para visitantes y turistas. En la sección 8 se muestra una serie de ejemplos de posibles clasificaciones.

- b. *Inclusión en la zonificación del plan regulador:* tanto en el reglamento de zonificación como en el mapa respectivo, estas zonas deben estar claramente diferenciadas e identificadas, dado que tienen sus propios parámetros constructivos y administrativos.
- c. *Tipo de infraestructura contemplada:* Si bien en esta zona no se puede optar por una concesión, la municipalidad debería fijar el tipo de infraestructura que se podría construir, así como el nivel de impermeabilización que se permitirá dependiendo de las características de la cada área. Aquellas zonas recreativas cercanas a una comunidad podrían tener un nivel mayor de infraestructura que las ubicadas fuera de los núcleos poblacionales, donde se tiene prevista la visita ocasional de los turistas.
- d. *Administración de la zona:* Cuando se establece una zona no concesionable se asume que la municipalidad será la responsable directa de su administración, sin embargo, es posible que dicha institución permita que esta función la desempeñe una Asociación de Desarrollo, bajo parámetros establecidos por la misma municipalidad. Como se señala en el siguiente apartado, es necesario contar con ciertas capacidades administrativas que requieren de esfuerzos especiales,

muchas veces los gobiernos locales no cuentan con los suficientes recursos para administrar estos territorios, sin embargo, esta no debería ser una razón para privar a ciudadanos y visitantes de la posibilidad de tener más espacios para la recreación.

Restricciones constructivas en zonas no concesionables

Las zonas no concesionables, como se ha señalado, requieren de ciertos parámetros constructivos que dependen de la intensidad de actividades a desarrollar, a continuación se citan algunos elementos que la municipalidad debería controlar con la normativa del Plan Regulador Costero:

- a. *Coberturas*: corresponde al porcentaje de tierra que puede impermeabilizarse, dentro de este valor se contabiliza caminos, senderos, estacionamientos e infraestructura en general. Si bien la municipalidad no requiere de algún trámite para la construcción, debe velar por cumplir sus propios parámetros para evitar que cambie la connotación que se le ha dado a cada zona. A continuación se muestra un ejemplo de valores de coberturas establecidos para el plan regulador costero de Osa:
 - a.1. Zona comunitaria pública recreativa Tipo 1 (canchas, servicios sanitarios, juegos infantiles y áreas de estar): cobertura máxima 10%
 - a.2 Zona comunitaria pública recreativa Tipo 3 (juegos infantiles y áreas de estar): cobertura máxima 5%
- b. *Alturas*: en estas zonas no tendría por qué existir edificaciones que sobrepasaran los dos pisos de altura, a menos que se trate de infraestructura como plataformas para miradores o instalaciones de salvamento. En el plan regulador debería estipularse la altura máxima que deben alcanzar estas estructuras.
- c. *Usos del suelo*: en la sección 8, que muestra estudio de casos, se señala los tipos de actividades e infraestructura que puede contemplar un área no concesionable, estos usos deben establecerse previamente en el plan regulador, sin embargo, podrían tener algún nivel de flexibilidad, siempre y cuando se respeten los parámetros de coberturas y alturas.

9.2. Herramientas de Gestión

La creación de zonas no concesionables constituye un gran beneficio para las comunidades de las zonas costeras, no obstante lo anterior, su administración requiere de una serie de capacidades municipales para cumplir con los objetivos estipulados para dichas áreas.

En este sentido, el ordenamiento jurídico costarricense prevé la existencia de herramientas de gestión a través de las cuales se facilita una participación de la comunidad mediante organizaciones que colaboren con el desarrollo económico y social del país al lado de los distintos organismos estatales o privados.

De esta manera y mediante la Ley sobre Desarrollo de la Comunidad número 3859 y su Reglamento, decreto ejecutivo número 26935-G se crean las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad, las cuales son entidades de interés público autorizadas para promover o realizar un conjunto de planes necesarios para desarrollar social, económica y culturalmente a los habitantes del área en que conviven, colaborando para ello con el Gobierno, las municipalidades y cualesquiera organismos públicos y privados.

En el contexto urbano, las Asociaciones de Desarrollo Comunal constituyen un gran apoyo en la gestión municipal de áreas públicas comunales como lo son plazas, canchas de deportes y parques recreativos. Lo anterior en cumplimiento de la obligación de coordinar sus actividades con las que realice el Gobierno Local del cantón respectivo, a fin de contribuir con su acción al buen éxito de sus labores.

Desde esta perspectiva, y buscando la promoción de la participación comunitaria en las zonas costeras, se considera que las Asociaciones de Desarrollo Comunal cuentan con la capacidad de asumir retos y responsabilidades en colaboración con los objetivos municipales para las zonas no concesionables.

Importante es destacar que debido a la naturaleza de las zonas no concesionables, jurídicamente no es posible que su totalidad o parte de ellas fueran donadas o concesionadas a las Asociaciones de Desarrollo. No obstante, esta situación no constituye un obstáculo para que las Asociaciones puedan cooperar en la administración de estas zonas, lo anterior en el cumplimiento de sus objetivos, como lo son:

- a) Estimular la cooperación y participación activa y voluntaria de la población, en un esfuerzo total para el desarrollo económico, social y cultural de la comunidad.
- b) Luchar por el mejoramiento integral de las condiciones de vida de la población, organizando y coordinando los esfuerzos y habilidades de los habitantes de la zona respectiva.
- c) Promover el desarrollo de proyectos económicos y sociales, que faciliten el mejoramiento de las condiciones de vida de los vecinos.
- d) Participar plenamente en los planes de desarrollo local, regional y nacional, coordinando su acción con las municipalidades, agencias del Estado y organismos internacionales, que faciliten el desarrollo de los distintos proyectos en la comunidad.

La participación de las Asociaciones de Desarrollo se visualiza para las zonas comunales no concesionables cuya vocación sea de mejoramiento integral de las condiciones de vida de los habitantes, como lo son las áreas verdes, facilidades para actividades de playa y zonas de regeneración ambiental.

Todas las iniciativas que surjan de las Asociaciones relativas a proyectos de infraestructura, financiamiento y administración de las zonas no concesionables, deberán ser presentadas al Municipio, quien velará porque todas estas acciones sean dirigidas a materializar la finalidad específica para la cada área, establecida en el respectivo Plan Regulador Costero.

Como otra posibilidad que ofrece el ordenamiento jurídico costarricense para la gestión de las zonas no concesionables, se encuentra la aplicación de la figura del permiso de uso, la cual se implementaría a efectos de generar oportunidades para que los particulares utilicen estas zonas para el desarrollo de actividades que les genere algún tipo de beneficio, como por ejemplo los grupos de artesanos, a las asociaciones de ecoturismo y a los grupos ambientalistas.

La explotación de cualquier tipo en la Zona Marítimo Terrestre, requiere en todo momento de autorización legal, lo cual establece artículo 12 de la Ley 6043 el cual reza:

"Artículo 12.- En la zona marítimo terrestre es prohibido, sin la debida autorización legal, explotar la flora y fauna existentes, deslindar con cercas, carriles o en cualquier otra forma, levantar edificaciones o instalaciones, cortar árboles, extraer productos o realizar cualquier otro tipo de desarrollo, actividad u ocupación."

En este sentido, frente al supuesto de la creación de un área dentro de la zona restringida en que no se permite el otorgamiento de concesiones, es factible utilizar el permiso de uso como una autorización legal prevista en el ordenamiento jurídico y otorgada por las Municipalidades en virtud de sus competencias de administración de la Zona Marítimo Terrestre. Lo anterior con la finalidad de crear opciones que pongan en disposición de los particulares el dominio útil de las áreas no concesionables para el desarrollo de actividades específicas de conformidad con los destinos establecidos al efecto.

Debido a las características que presenta el permiso de uso, constituye un mecanismo adecuado y jurídicamente viable que permite la flexibilidad necesaria para el desarrollo de actividades particulares en las áreas no concesionables sin que la potestad de administración municipal ni el dominio estatal sean puestos en detrimento.

Señala la doctrina del Derecho Público y Administrativo, el permiso de uso constituye una autorización unilateral de la administración a través de la cual posibilita el uso de un bien de dominio público. Al respecto señala el célebre tratadista Marienhoff que: *"la forma más simple de otorgar derechos de uso especial sobre dependencias del dominio público, consiste en el "permiso de uso", que en ningún momento debe confundirse con la "concesión" de uso, de la cual difiere esencialmente, máxime en lo que respecta a la naturaleza del derecho que surge de cada uno de esos actos."*

En este sentido, la primer y principal diferencia entre el permiso de uso y la concesión consiste en que el primero proviene de un acto unilateral, el cual constituye un elemento *sine qua non* para la legalidad del mismo. Al respecto, la Sala Constitucional ha reafirmado lo anterior en el voto número 2306-91 de 14 horas 24 minutos del 6 de noviembre de 1991, en el cual señala:

"Como están fuera del comercio, estos bienes no pueden ser objeto de posesión, aunque se puede adquirir un derecho al aprovechamiento, aunque no un derecho a la propiedad. El permiso de uso es un acto jurídico unilateral que lo dicta la Administración, en el uso de sus funciones y lo que se pone en manos del particular, es el dominio útil del bien, reservándose siempre el Estado, el dominio directo sobre la cosa."

Otra de las características de los permisos de uso es su carácter precario. El mismo Voto No. 2306-91, ya citado, de la Sala Constitucional así lo confirma:

"La precariedad de todo derecho o permiso de uso, es consustancial a la figura y alude a la posibilidad que la administración, en cualquier momento lo revoque, ya sea por la necesidad del Estado de ocupar plenamente el bien, por construcción de una obra pública al igual que por razones de seguridad, higiene, estética, todo ello en la medida que si llega a existir una contraposición de intereses entre el fin del bien y el permiso otorgado debe prevalecer el uso natural de la cosa pública.-

Es necesario hacer mención a otra característica del permiso de uso trascendental para su utilización en la Zona Marítimo Terrestre, como lo es la temporalidad en cuanto a la autorización y en cuanto al uso en sí mismo.

La autorización municipal a través de esta figura es temporal y discrecional, lo que quiere decir que puede ser revocada en cualquier momento si ser causa de daños o perjuicios para los particulares, es decir la reserva de potestad de revocar está implícita en el acto y que se puede revocar el acto sin indemnización ninguna.

Desde esta perspectiva, ha señalado la Procuraduría General de la República en Dictamen C-100-95 que:

"No obstante, debemos ser concluyentes en el sentido de afirmar que los permisos de uso son autorizaciones para la realización de actos sencillos cuyos efectos no inciden de manera significativa en el bien usado: "Dada su naturaleza, el "permiso" de uso tiene aplicación tratándose de utilizaciones o supuestos carentes de mayor importancia; por ejemplo: extracción de agua de un río mediante el empleo de bombas para el servicio de motor de una fábrica; instalación de casillas de baño en la playa marítima o fluvial; instalación de quioscos en dependencias dominicales para venta de diarios, revistas o comestibles; etc. En cambio la "concesión" se aplica tratándose de actividades trascendentes o importantes; ... (Marienhoff, op.cit., ps. 327-328)." (Lo subrayado no es del original)

En este sentido, las Municipalidades con jurisdicción en Zona Marítimo Terrestre que apliquen el permiso de uso para las zonas no concesionables, deben tener en cuenta que la explotación de las mismas será temporal y sin posibilidad de que los particulares realicen en ellas construcciones permanentes, sino sólo aquellas necesarias para el desarrollo de la actividad como por ejemplo toldos o artefactos para ferias mecánicas.

La posibilidad de edificar de manera permanente estará reservada únicamente a los Gobiernos Locales, quienes posteriormente tienen la facultad de otorgar permisos de uso sobre esas estructuras a los particulares para que los administren (miradores, servicios sanitarios, duchas, entre otras).

Adicionalmente a las características del permiso de uso mencionadas, es menester realizar algunas acotaciones en relación con sus efectos en la esfera de derechos de los particulares, lo anterior como una arista más que refuerza la factibilidad de la aplicación de esta figura en las áreas no concesionables.

Con relación a este tema, la Procuraduría General de la República indicó en Opinión Jurídica del 12 de setiembre de 1991 que:

"En cuanto a sus efectos jurídicos, el permiso en cuestión produce en la esfera jurídica de su destinatario únicamente un interés legítimo. Interés que se pone de manifiesto en la posibilidad de recurrir contra actuaciones de la Administración que irrespeten las regulaciones que rigen el permiso de uso. No hay pues, un derecho subjetivo del permisionario porque el permiso solo constituye un acto de tolerancia administrativa que por ello no puede alcanzar estabilidad."

En apoyo de la tesis precedente, la misma Procuraduría señaló en dictamen C-100-95 lo siguiente:

"La existencia para el particular de este interés legítimo es fundamental también al momento de defender su situación jurídica frente a terceros que, sin la debida autorización, pretendan perturbar respecto de los bienes bajo permiso de uso del primero."

Ahora bien, importante es destacar que en la práctica, el permiso de uso en la Zona Marítimo Terrestre ha sido utilizado como la figura que cabe aplicar en el supuesto de que no se cuente con todos los requisitos legales necesarios para que sea posible optar por una concesión, entre ellos la existencia de un Plan Regulador Costero vigente y aplicable.

No obstante lo anterior, desde el punto de vista de la teoría del dominio público y por tanto en lo que respecta a la Zona Marítimo Terrestre (como bien de dominio público que es), se hace jurídicamente posible el otorgamiento de permisos de uso en zonas no concesionables para el aprovechamiento de los particulares en concordancia con los fines para los cuales fueron creadas, ello aún y cuando se cuente con Plan Regulador Costero.

En este sentido, es importante destacar que para el otorgamiento de permisos de uso, la Administración (en este caso, las Municipalidades) debe establecer claramente las reglas que regirán el mismo, ello de manera tal que se conserve en todo momento la integridad de la Zona Marítimo Terrestre, permitiendo únicamente la realización de actos sencillos cuyos efectos no incidan de manera significativa en el bien, lo anterior previendo la no afectación de las condiciones naturales de la zona ni el entorpecimiento del libre aprovechamiento de la zona pública .

Para ejemplificar la utilización del permiso de uso en zonas no concesionables para actividades privadas, es posible mencionar el caso de los artesanos a quienes las Municipalidades costeras pueden otorgar estos permisos en dichas zonas a efectos de generarles un espacio para comerciar sus productos de manera ordenada y conforme con los requerimientos locales. Otra posibilidad está relacionada con los grupos de ecoturismo, a quienes se les puede otorgar un permiso de uso para el aprovechamiento del dominio útil de una zona no concesionable en la que exista un mirador o infraestructura de soporte a las actividades de playa.

De esta manera, el ordenamiento jurídico costarricense brinda posibilidad para que las Municipalidades con jurisdicción en la Zona Marítimo Terrestre apuesten por la creación e implementación de las áreas no concesionables como mecanismos para satisfacer necesidades colectivas, cuya explotación puede ser compartida con los particulares siempre que se respete el destino para el cual fue creada el área y la integridad de la Zona.