

Costas y litoral: temores y expectativas ante la reforma de la Ley de costas

FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA

Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de La Coruña

Sumario.—1. INTRODUCCIÓN.—2. LA ACTIVIDAD NORMATIVA DEL ESTADO.—2.1. *El Proyecto de Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio.*—A. Génesis y tramitación del proyecto de Ley.—B. Justificación de la reforma de la Ley de Costas por parte del Gobierno del Estado.—C. Primeras reacciones y algunas opiniones autorizadas sobre el contenido del Proyecto de Ley.—2.2. *La aprobación de los objetivos ambientales de las estrategias marinas en España. Un paso más en la aplicación de las estrategias de protección del medio marino.*—2.3. *La aprobación de la nueva base jurídica del «Sistema Nacional de Respuesta ante la contaminación marina». Hacia un necesario «Plan Marítimo Nacional».*—3. LA ACTIVIDAD NORMATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.—3.1. *Andalucía: el «Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía» como manifestación de sus nuevas competencias sobre la costa.*—3.2. *Galicia: el nuevo «Plan territorial de contingencias por contaminación marina accidental de la Comunidad Autónoma de Galicia».*—4. CASOS JURISPRUDENCIALES MÁS DESTACADOS.—4.1. *Caso del hotel del Algarrobico: una historia interminable.*—4.2. *Una singular victoria de los ecologistas murcianos: la sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de diciembre de 2012 en el caso de la «Marina de Cope».*—4.3. *Jurisprudencia del Tribunal Supremo que avala la figura de los «planes directores urbanísticos del sistema costero» de Cataluña.*—5. BIBLIOGRAFÍA.—ANEXO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.

* * *

1. INTRODUCCIÓN

En esta segunda edición del comentario que iniciamos el año pasado sobre las costas y el litoral, nos encontramos sobre la mesa para nuestro análisis, nada más y nada menos, con una reforma de la Ley de Costas de 1988 que tiene gran calado y sobre la que no estimamos prudente pronunciarse de forma definitiva ya que, cuando

escribimos estas líneas, el proyecto de Ley –aprobado por el Gobierno de la Nación a principios de octubre de 2012 y remitido al Congreso de los Diputados– sigue su curso parlamentario y es muy probable que sufra algunas modificaciones por las enmiendas que, en estos momentos, se han promovido por los distintos Grupos parlamentarios.

Aparte de describir en nuestro comentario cómo se han sucedido los hechos que han dado lugar a la propuesta del Gobierno de modificación de la Ley de Costas y sobre las reacciones que se han vertido por parte de diferentes colectivos y personalidades, considero, no obstante, oportuno manifestar en este momento que, a mi juicio, por encima de otras consideraciones de tipo jurídico, la actual situación de profunda crisis económica ha tenido mucho que ver en la voluntad del Gobierno para reformar en profundidad algunas de las claves normativas de la vigente Ley de Costas. La decidida «puesta en valor económico» del litoral –y no tanto la finalidad de «protección y uso sostenible del litoral» como engañosamente se recoge en el título del proyecto de Ley de reforma de la Ley de Costas– ha pesado mucho la finalidad del proyecto que se está tramitando en las Cortes Generales.

Desde una perspectiva general, nos ha llamado mucho la atención la deficiente técnica normativa utilizada ya que, más que una norma básica diseñada con la deseable abstracción y generalidad, más bien parece pensada en resolver los problemas que la aplicación de la Ley de Costas ha originado en una diversidad de casos concretos: titulares de las concesiones en la zona marítimo-terrestre, supuestos de construcciones ilegales ubicadas en la zona de dominio público, extranjeros agraviados por los límites a su propiedad en la costa, antiguos propietarios de salinas, afectados por las servidumbres de la Ley de Costas en las rías... hasta el punto de contemplar en una de sus disposiciones adicionales –sin que encontremos su justificación– la exclusión del dominio público de una serie de núcleos de población.

Aunque el proyecto de Ley se presente bajo la directriz básica de proporcionar una mayor seguridad jurídica, mucho nos tememos que en lugar de fomentar la paz jurídica en el litoral español, se reabran viejas heridas y conflictos que a lo largo de los últimos años se habían venido restañando en un, ciertamente penoso y delicado, proceso de deslinde de la zona marítimo-terrestre. Pese a la dudosa solución jurídica introducida por la Ley de Costa para la expropiación (amparada por el Tribunal Constitucional) de las propiedades privadas en la franja de dominio público, pienso que la mayor parte de la ciudadanía –e incluso los partidos políticos mayoritarios– había asimilado el inexcusable reto de proteger nuestras zonas costeras para preservarlas en lo posible del irracional y desorbitado proceso de urbanización de décadas pasadas.

Las expectativas que genera el proyecto de Ley (tal como en estos momentos se presenta) sin duda que puede contentar a muchos de los concesionarios en la zona marítima-terrestre que, en el mejor de los casos, ven prorrogados sus títulos habilitantes casi hasta el próximo siglo XXII y, por supuesto, que para los profesionales de la abogacía se abre un jugoso nicho de negocio. Pero, al mismo tiempo –como ya han advertido algunos representantes de Asociaciones de afectados por la Ley de Costas–

va a dejar descontentos a muchos otros, antiguos propietarios de terrenos en dominio público que no van ver satisfechas sus pretensiones por el proyecto de Ley. Más sombrías son las expectativas de quienes opinamos que abrir ahora la «caja de Pandora» del litoral en aras de una necesaria reactivación económica no resulta prudente, ni oportuna. Como ha demostrado recientemente la Profesora DESDENTADO DAROCA en las páginas de la *Revista de Administración Pública* es posible solucionar urgentes cuestiones de justicia material –para mantener ciertas actividades económicas en el dominio público marítimo-terrestre– sin reformar la Ley de Costas.

Junto a estos temores y expectativas de la reforma de la Ley de Costas, damos buena cuenta de otras novedades normativas que se han producido en el último año como la esperada reforma estatal del sistema de contingencias marítimas (pasados ya diez años de la catástrofe del *Prestige*) o la aprobación –por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de los objetivos ambientales que han de cumplir las estrategias marítimas para lograr el buen estado ecológico de las aguas marinas antes del 2020. Por su parte, las Comunidades Autónomas nos ofrecen interesantes instrumentos para la protección de la costa (el «Plan de Protección del Corredor Litoral» de Andalucía) y para la lucha contra la contaminación marina accidental (el nuevo «Plan territorial de contingencias por contaminación marina accidental» de Galicia).

Muy buenas noticias para la protección del litoral nos llegan desde la jurisprudencia, en particular, con la publicación de la reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de diciembre de 2012 declarando la inconstitucionalidad de una disposición de una Ley del Suelo de Murcia que dejaba, sin justificación alguna, expedita la masiva urbanización de una de las zonas mejor conservadas del Parque Natural Cabo Cope-Calnegre. También con varias sentencias del Tribunal Supremo que rechazan los argumentos presentados por los promotores para intentar legalizar las obras del hotel ubicado en la zona del Algarrobico en la costa de Almería, aunque la historia sigue, desgraciadamente, abierta tras más de veinte pronunciamientos judiciales, favorables la casi totalidad de ellos a la protección ambiental de dicha zona. Así mismo, el Tribunal Supremo ha avalado en los últimos meses el instrumento urbanístico utilizado por la Comunidad Autónoma de Cataluña (los llamados «planes directores urbanísticos del sistema costero») para prohibir o limitar el desarrollo urbanístico en sus zonas costeras.

Por último, queremos subrayar el interés que está despertando en el mundo universitario los temas de investigación relacionados con la costa y el litoral. Sólo en el campo de las ciencias jurídicas cabe destacar la defensa –en el periodo de tiempo que abarca este comentario– de dos tesis doctorales sobre aspectos jurídicos de la ordenación del litoral, una defendida por el Dr. ZAMORANO WINES en la Universidad de Huelva y la otra presentada por el Dr. AGUIRRE I FONT en la Universidad de Girona. Y, si va adelante el proyecto de reforma de la Ley de Costas, auguramos una edición posterior de este comentario repleta de aportaciones doctrinales al respecto.

2. LA ACTIVIDAD NORMATIVA DEL ESTADO

2.1. EL PROYECTO DE LEY DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988, DE 28 DE JULIO

A. Génesis y tramitación del proyecto de Ley

Al final de nuestra colaboración sobre «costas y litoral» de la edición 2012 del *Observatorio de Políticas Ambientales* nos planteábamos si, en las circunstancias actuales, era necesaria y oportuna una reforma de la vigente Ley de Costas y, también informábamos del anuncio realizado por el Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, a finales del 2011 –y más tarde, en febrero de 2012, durante su comparecencia en el Congreso de los Diputados– de llevar a cabo una «profunda reforma de la Ley de Costas» (dentro del listado de la 66 medidas programadas por su Departamento).

Este anticipo de la voluntad del Gobierno –de abordar la reforma de la Ley de 1988– promovió la creación –a finales del 2012–, por parte de algunos de los más importantes grupos ecologistas de nuestro país, de la plataforma «No a nuestra costa», defendiendo la Ley vigente y poniendo de manifiesto los motivos que justifican su mantenimiento. Casi al mismo tiempo, un grupo de profesores universitarios y expertos pertenecientes a diferentes campos científicos publicaron el «Manifiesto por la preservación y gestión de los espacios costeros» que, partiendo de otro manifiesto de 2006 sobre «una nueva cultura del territorio» (en contra de la degradación experimentada por el auge inmobiliario de aquellos años), declaraba que la anunciada propuesta de cambiar radicalmente la Ley de Costas «lejos de introducir mayor racionalidad en la gestión de los espacios litorales reincidirá (...) en muchos de los errores ya cometidos» y «en caso de prosperar, afectaría muy negativamente al conjunto del litoral español y en especial a las áreas costeras que aún conservan valores naturales destacados». A este manifiesto se añadían una serie de consideraciones sobre la «riqueza y fragilidad del litoral», «la necesidad de firmeza en la protección de las costas», «el refuerzo de la protección de los riesgos en las áreas costeras», «la exigencia de la calidad del litoral como factor de competitividad económica», así como afirmaciones relativas a que «la privatización de la costa es un pérdida colectiva», que «la degradación del Dominio Público Marítimo-Terrestre compromete su condición de bien común», o sobre la «indeclinable responsabilidad del Estado en la preservación de la Costa» o la necesidad de «cumplimiento de los compromisos internacionales relativos al litoral», etc. En definitiva, se acababa concluyendo que «la protección del litoral es una obligación moral».

En el mes de junio de 2012 comenzó a difundirse, por diferentes medios de comunicación, un borrador de «Anteproyecto de Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas». Al mes siguiente, en el Consejo de Ministros de 13 de julio de 2012, tuvo lugar la aprobación del anteproyecto que lleva el mismo nombre y que, como se anunció en aquel momento, iba a ser remi-

tido para su informe el Consejo Asesor de Medio Ambiente. Tras el debate del Anteproyecto de Ley en el Consejo Asesor de Medio Ambiente de 24 de julio de 2012, fue devuelto al Consejo de Ministros, procediendo, en su sesión del 5 de octubre de 2012, a su aprobación (a propuesta del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente) y remisión como Proyecto de Ley al Congreso de los Diputados.

Ya dentro del trámite parlamentario, el Proyecto de Ley es recibido y calificado el 16 de octubre de 2012 en el Congreso de los Diputados, procediéndose a la publicación en el Boletín de las Cortes Generales el 19 de octubre. Correspondiendo su tramitación a la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, se estableció un periodo de presentación de enmiendas a lo largo de los meses de noviembre y diciembre de 2012.

Cuatro de los grupos parlamentarios –el Grupo Socialista por su parte; el Grupo integrado por IU, ICV-EUiA y CHA por otra; UPyD y el Grupo Mixto (Compromiso Equo y ERC)– presentaron enmiendas para la devolución del Proyecto que fueron debatidas en el Pleno de la Cámara Baja, celebrado el 13 de diciembre y rechazadas por 182 votos en contra, 145 votos a favor y 16 abstenciones. El Proyecto ha continuado su tramitación en la Comisión de Agricultura, que lo aprobará con competencia legislativa plena y lo enviará al Senado al rechazarse (por 182 en contra y 145 votos a favor) la petición de elevarlo al Pleno del Congreso de los Diputados antes de que pase a la Cámara Alta.

Cuando escribimos estas líneas, se acaba de publicar, en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados de 29 de enero de 2013, las 158 enmiendas presentadas por todos los grupos políticos al articulado del Proyecto.

B. Justificación de la reforma de la Ley de Costas por parte del Gobierno del Estado

El Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Sr. ARIAS CAÑETE y otros altos cargos de su Departamento han defendido el proyecto de Ley enviado a las Cortes Generales sobre la base de algunos presupuestos previos y de acuerdo con tres objetivos fundamentales (cfr. la información oficial del Ministerio que sobre el proyecto aparece actualmente en su web oficial). Los presupuestos se refieren a la experiencia de los veinticuatro años de vigencia de la Ley de Costas de 1988 cuya aplicación, según los promotores del proyecto, ha generado una elevada conflictividad, ha sido ineficaz para hacer frente a los excesos de urbanización y ha dado lugar a diversos problemas de inseguridad jurídica para los titulares de viviendas y otros inmuebles en la costa. En cuanto los objetivos que pretende alcanzar la reforma de la Ley de Costas son los siguientes: «reforzar la protección del litoral, conciliándola con actividades económicas sostenibles y con el uso común y gratuito del dominio público», «reforzar la seguridad jurídica en el litoral» y «generar confianza y certidumbre para las ocupaciones de la costa y la actividad económica». Para lograr dichos objetivos el proyecto contiene tres tipos de medidas:

1º.- unas dirigidas a la «protección del litoral». Entre éstas, las que exigen la aplicación de medidas de «eficiencia energética y ahorro de agua» en las obras que se autoricen en la costa; la que se denomina «cláusula anti-Algarrobico» que atribuye al Gobierno facultades de suspensión de actuaciones urbanísticas ilegales en la costa; y las que distinguen entre «playas urbanas» y «playas naturales» con la idea de incrementar la protección de éstas últimas.

2º.- otras medidas «para generar la seguridad jurídica». Aquí se pretende clarificar y precisar el alcance de los bienes del dominio público marítimo-terrestre (por ejemplo, sobre el concepto de «mayor temporal») y se regulan algunos casos especiales como las salinas, los paseos marítimos y algunos núcleos singulares que se excepcionan de la aplicación de la Ley de Costas; se refuerzan los mecanismos para la información registral de los ciudadanos tanto en lo que se refiere a los inmuebles en la costa como a la línea del deslinde; y, en particular, se mejora la situación jurídica de los titulares de derechos en la costa (cuyos bienes fueron expropiados por la Ley de Costas y compensados por una concesión de hasta 60 años) de manera que se amplía en setenta y cinco años el plazo de las concesiones (que se extenderán hasta casi el final del siglo XXI) y además se permitirá la transmisión «inter vivos» de dichas concesiones. Asimismo, se clarifica la situación de las «urbanizaciones marítimo-terrestres» reconociendo el carácter de propiedad privada de las viviendas allí ubicadas. Y, por último,

3º.- otro conjunto de medidas «para la seguridad de las ocupaciones y la actividad económica». Algunas en el dominio público como el aumento del plazo de las concesiones a un máximo de 75 años, y la ampliación del plazo máximo de las autorizaciones de 1 a 4 años, así como su transmisión «mortis causa» e «inter vivos» previa autorización administrativa; y en cuanto a las «zonas de servidumbre» se prevé la posibilidad de reducir su anchura de 100 a 20 metros para determinados núcleos de población, al igual que se reconoce mayores posibilidades para la realización de obras de reparación, mejora, consolidación y modernización de las edificaciones situadas en dicha servidumbre.

La propuesta de reforma de la Ley de Costas concluye afirmando que «mejora la protección del nuestro litoral frente a excesos urbanísticos», «beneficia a quienes estaban legítimamente en la costa» (pero no se trata de una «amnistía» de situaciones ilegales) y «generaliza confianza y certidumbre para las ocupaciones y la actividad económica» (unas 23.000 ocupaciones no residenciales de las que unos 3.000 son chiringuitos).

C. Primeras reacciones y algunas opiniones autorizadas sobre el contenido del Proyecto de Ley

El importante alcance de este proyecto sobre el régimen jurídico de las costas ha generado, como era previsible, un frontal rechazo en los grupos políticos (salvo el del Gobierno, claro está) y por parte de todos los grupos ecologistas quienes consideran tal proyecto como una profunda privatización del dominio público marítimo-terrestre que, además, pone en peligro su protección integral y no tiene en cuenta los efectos que sobre la costa va a tener el cambio climático (sobre esta postura cfr. la informa-

ción vertida en la página web de la plataforma «en defensa de la Ley de Costas», «No a nuestra costa»).

Una de las primeras reacciones críticas al contenido del Proyecto –a los pocos días de su aprobación por el Consejo de Ministros– fue la del abogado José ORTEGA (representante de una de las Asociaciones de Afectados por la Ley de Costas) en un informe jurídico (hecho público el 16 de julio) poniendo de manifiesto la confusión que genera algunos de sus artículos y la sospecha de inconstitucionalidad de otros, al tiempo que reclamaba mayores garantías para los propietarios afectados por la vigente Ley de Costas.

En el ámbito científico y universitario han trascendido a la opinión pública algunas voces más críticas como la del Profesor Miguel Ángel LOSADA RODRIGUEZ, Catedrático de Ingeniería Hidráulica de la Universidad de Granada, manifestando las graves dudas metodológicas y de fundamento que se desprenden del proyecto gubernamental, tanto en lo que se refiere a la revisión del deslinde de costas como a diversos aspectos ambientales y paisajísticos del litoral que no se tienen en cuenta en el mismo; unas carencias que pueden llevar, a su juicio, al desmantelamiento del Dominio Público Marítimo-Terrestre tal como se conoce hasta ahora, y a provocar graves riesgos físicos y ambientales en la costa. Por todo lo cual, solicita al Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente la retirada del proyecto.

Desde el punto de vista jurídico destaca el trabajo de la Profesora Marta GARCÍA PÉREZ (destacada especialista sobre el dominio público marítimo-terrestre y miembro del Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña) que bajo el título: «La reforma de la Ley de Costas: un lobo con piel de cordero» se publicó en el número 31 de la revista *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* a finales del pasado año 2012. Tras subrayar que la Ley de Costas de 1988 nació rodeada de varias polémicas doctrinales y jurídicas, tanto en lo que se refiere al conflicto competencial entre el Estado (titular del dominio marítimo-terrestre) y las Comunidades Autónomas costeras, como en relación a la demanialización de los enclaves privados en la zona marítimo-terrestre y a las fuertes limitaciones que se derivan para las propiedades colindantes, la profesora coruñesa entra a analizar la versión del Proyecto tal como se aprobó por el Consejo de Ministros de 5 de octubre de 2012.

A juicio de GARCÍA PÉREZ, el Proyecto «disgrega el tratamiento jurídico del litoral» y, añade que «no estamos ante la simple modificación de la Ley de Costas; la reforma nos dejará, junto a esta Ley, una nueva, de «Protección y Uso Sostenible del Litoral», que regulará determinadas dependencias y núcleos que, por alguna razón, no tienen cabida en la Ley vigente». «Se rompe –sigue diciendo– la uniformidad de su régimen jurídico, tantas veces invocado por el legislador estatal y el propio Tribunal Constitucional...». Pese a que el Proyecto afirma basarse en los dos pilares de la reforma: la protección del litoral y el otorgamiento de mayor seguridad jurídica, la citada autora opina que el verdadero eje sobre el que gravita la reforma de la Ley de Costas es otro muy distinto: «el de revalorizar la costa, entendida en términos economicistas y no

medioambientales». Y pasa a analizar algunas de las principales novedades propuestas en el Proyecto como la «*re-determinación* del dominio público marítimo-terrestre» (la nueva referencia al oleaje de los temporales como criterio delimitador, o a los terrenos «inundados» o «inundables», o a los «terrenos invadidos por el mar», etc.), y lo que, para la autora, resulta más alarmante, el «*re-deslino*» o revisión de la línea de deslinde que, a su juicio, en lugar de traer seguridad jurídica abrirá una nueva etapa de incertidumbre.

En su crítica al verdadero *leit motiv* de la reforma de la Ley de Costas –«la revaloración económica del litoral»– la investigadora del Observatorio del Litoral desvela cómo las principales medidas propuestas por el Proyecto «están orientadas a «compensar» los sacrificios excesivos» que los colectivos (antiguos propietarios en zona de dominio público marítimo-terrestre y propietarios de terrenos situados en las zonas de servidumbre de tránsito y protección) han tenido que soportar desde la aprobación de la Ley 22/1988. Y esto a través de la revalorización de los títulos concesionales (regulando una ampliación de su plazo extintivo y permitiendo su transmisión) y flexibilizando la rigurosidad con que la Ley de Costas regula las obras permitidas en las zonas de servidumbre; medidas todas ellas en «un claro intento de revitalizar económicamente el litoral» pero sin el acompañamiento necesario de medidas de protección de la costas reales y efectivas.

Más indulgente se muestra la repetida autora con la solución del Proyecto al conflicto que afecta a determinados núcleos tradicionales de la costa (que no cumplían con los requisitos previstos por la Disposición Transitoria 3ª de la Ley de Costas para reconocer la reducción de la anchura de la servidumbre de protección a los 20 metros), sin embargo, la delimitación de la servidumbre de protección en las márgenes de los ríos –tal como se recoge en el Proyecto (que puede reducirse hasta un mínimo de 20 metros «hasta donde sean sensibles las mareas»)– abre, según GARCÍA PÉREZ, La puertas a complejos conflictos entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Administraciones locales.

«El litoral que no quería ser de dominio público marítimo-terrestre» así expresa esta autora el contenido de la Disposición Adicional 6ª del Proyecto que excluye del dominio público marítimo-terrestre una relación de núcleos de población poniendo en entredicho el principio de igualdad que debe orientar toda Ley. Según ella, este Proyecto demuestra –si llega a ser aprobado– que se ha frustrado la “regeneración” de la costa, cumpliéndose los augurios de muchos de los críticos de la vigente Ley de Costas de que, tarde o temprano se frustraría la voluntad del legislador.

Desde la publicación del Proyecto se han celebrado varios Seminarios en que ha sido –directa o indirectamente– objeto de análisis (como los organizados por las Universidades de Granada y de A Coruña, o el desarrollado en el marco del 11º Congreso Nacional de Medio Ambiente) en la que han intervenido destacados especialistas, juristas y de otros ámbitos científicos. En particular, las intervenciones del Profesor Ángel MENÉNDEZ REXACH, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universi-

dad Autónoma de Madrid (y destacado miembro del equipo de redacción del anteproyecto de la vigente Ley de Costas), pusieron de manifiesto que muchos de los defectos que se achacan a la Ley vigente por los redactores del Proyecto para su reforma, se deben más a una defectuosa aplicación que a las propias soluciones jurídicas contenidas en la misma.

2.2. LA APROBACIÓN DE LOS OBJETIVOS AMBIENTALES DE LAS ESTRATEGIAS MARINAS EN ESPAÑA. UN PASO MÁS EN LA APLICACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE PROTECCIÓN DEL MEDIO MARINO

En virtud de lo establecido en la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino (por la que se transpone a nuestro país la Directiva 2008/56/CE sobre «estrategia marina») –una Ley que ha sido recientemente estudiada en profundidad por la doctrina en la obra colectiva dirigida por el Prof. ARANA GARCÍA y el autor de este comentario–, el Gobierno debe de elaborar estrategias marinas para los espacios marinos correspondientes a la soberanía o jurisdicción española (es decir, el mar territorial, la zona económica exclusiva, la plataforma continental y la Zona de Protección Pesquera del Mediterráneo) para cada una de las cinco demarcaciones marinas –Noratlántica, Sudatlántica, Estrecho y Alborán, Levantino-Balear, y Canaria– en que la citada Ley ha subdividido el medio marino español.

Por Real Decreto 715/2012, de 20 de abril (BOE núm. 113, de 11 de mayo de 2012), se creó un órgano colegiado: la «Comisión Interministerial de Estrategias Marinas» con la función de «coordinar la elaboración, aplicación y seguimiento de la planificación del medio marino», compuesto por un Presidente (el titular de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente), un Vicepresidente (el titular de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar), seis vocales y un secretario. El intercambio de información –de los miembros de la Comisión, todos ellos de la Administración General del Estado– sobre instalaciones, proyectos y planes sectoriales que están ubicados, que afecten o que se prevean en el medio marino, trata de asegurar su coherencia con las estrategias que se vayan aprobando, así como de su seguimiento posterior.

De acuerdo a lo establecido en los artículos 8 y ss. de la Ley 41/2010, el Ministerio competente en materia de medio ambiente debía llevar a cabo los trabajos técnicos para la elaboración del documentos sobre la evaluación inicial, buen estado ambiental y objetivos ambientales, correspondientes a las citadas «demarcaciones marinas». Tras un periodo de consulta pública (del 1 de junio al 15 de julio de 2012), por Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de noviembre de 2012 se aprobaron los objetivos ambientales de las estrategias marinas españolas (Cfr. la Resolución de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente de 13 de noviembre de 2012, BOE núm. 285 de 27 de noviembre de 2012). Adjunto a este acuerdo se ha publicado un Anexo explicativo, tanto de los «objetivos generales de las estrategias marinas», como los específicos objetivos ambientales de cada una de las cinco demarcaciones marinas, cuyo contenido se puede consultar detalladamente en la web institucional del Ministerio de

Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (<http://www.magrama.gob.es/es/costas/temas/estrategias-marinas/>).

Con la aprobación de los referidos objetivos ambientales se han completado las tres primeras fases previstas en la Ley 41/2010 de «actuaciones preparatorias» que han de permitir –como dispone su art. 11– la elaboración de «programas de seguimiento coordinados» y la posterior elaboración y aprobación –en colaboración con las Comunidades Autónomas y demás Administraciones Públicas implicadas– de «programas de medidas» para cada una de las demarcaciones marinas (cfr. art. 14 de la Ley). Y, todo ello, con el objetivo de lograr el buen estado ambiental del medio marino en 2020.

2.3. LA APROBACIÓN DE LA NUEVA BASE JURÍDICA DEL «SISTEMA NACIONAL DE RESPUESTA ANTE LA CONTAMINACIÓN MARINA». HACIA UN NECESARIO «PLAN MARÍTIMO NACIONAL»

Desde hacía mucho tiempo (desde la catástrofe del buque *Prestige* en 2002) en varios trabajos del Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña habíamos venido reclamando la aprobación de un nuevo marco jurídico para regular la respuesta ante supuestos de contaminación marina. Aparte de las competencias estatales en materia de protección del medio ambiente y de tutela del dominio público marítimo-terrestre, España se había comprometido con la ratificación del Convenio internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la contaminación por Hidrocarburos (Convenio OPRC-90) y el Protocolo OPRC-HNS-2000 sobre sucesos de contaminación por otras sustancias nocivas y peligrosas.

Hasta el momento el grupo normativo en esta materia estaba conformado por la regulación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (actualmente contenida en el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre), y por el Real Decreto 253/2004, de 13 de febrero, sobre medidas de prevención y lucha contra la contaminación de hidrocarburos en el ámbito marítimo y portuario. Además, se había aprobado en 2001 una Orden comunicada conteniendo el «Plan Nacional de Contingencias por Contaminación Marina Accidental». Sin embargo, tras el accidente del buque *Prestige*, había una opinión mayoritaria en la doctrina y algunas de las autoridades marítimas de que dicho Plan de Contingencia debía de revisarse en profundidad y ampliarse para aquellos supuestos de contaminación marina que procedieran de otras sustancias distintas a los hidrocarburos.

En la línea de la propuesta elaborada por la Profesora GARCÍA PÉREZ sobre «reorganización de las emergencias marítimas» (Cfr. por ejemplo, su trabajo publicado en 2011 en el libro colectivo sobre *Protección Civil y Emergencias*) el Gobierno acaba de publicarse el Real Decreto 1695/2012, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Sistema Nacional de Respuesta ante la Contaminación Marina (BOE núm. 13 de 15 de enero de 2013). El objeto de esta disposición es establecer, ante un «suceso de contaminación marina» (definido en su art. 2 a), el marco general de actuación de las Administraciones Públicas competentes y las entidades públicas y privadas implicadas

de acuerdo con los distintos «planes de contingencias» (también definidos en su art. 2 e) que se aprueben, y, en particular, los siguientes:

a) para el denominado «subsistema (de respuesta) marítimo»: el «Plan Marítimo Nacional» previsto en el art. 264 del Texto Refundido de la Ley de Puertos y la Marina Mercante –para «sucesos de contaminación que afecten o puedan afectar a las aguas en que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción»– y el «Plan Interior Marítimo» –ante sucesos de contaminación en lugares más restringidos como puertos, terminales de manipulación de mercancías, etc.–.

b) para el llamado «subsistema (de respuesta) costero»: el «Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra la Contaminación», los «Planes territoriales de Comunidades Autónomas y de Ciudades de Ceuta y Melilla» y los «Planes Locales de protección de la ribera del mar contra la contaminación».

El citado Real Decreto contiene el régimen jurídico de los diferentes planes de contingencia, tanto lo que se refiere a su elaboración y aprobación (cfr. art. 4 en la que se enumeran sus autoridades competentes; por su parte, la disposición Adicional 1ª prevé un plazo de elaboración de doce meses contados desde la entrada en vigor del mismo), su contenido mínimo (cfr. art. 5), los «órganos de dirección y respuesta» que intervienen en la aplicación de los mismos (cfr. art. 6); la «activación y relación entre los diferentes planes» (cfr. art. 8), así como los «protocolos de comunicación» para la activación, tanto de los «planes del subsistema marítimo» (cfr. art. 9) como de los «planes del subsistema costero» (cfr. art. 10). Del mismo modo se prevén las diferentes «fases o situaciones de emergencia» según la «magnitud o peligrosidad del suceso de contaminación», la superficie y vulnerabilidad de las áreas potencialmente afectadas» y los «medios necesarios» para la repuesta (cfr. art. 7), en concreto, se distingue: la «fase de alerta» y la «fase de emergencia» y, dentro de ésta, hasta cuatro modalidades de «situaciones» (desde la menos importante –«situación 0»– hasta la más grave –«situación 3»–).

El Real Decreto 1695/2012 termina regulando los diferentes aspectos relativos a la «coordinación de las emergencias», tanto a nivel local y de las Comunidades Autónomas (cfr. art. 11), como a nivel nacional entre los planes de los subsistemas marítimos y costeros (cfr. art. 12), así como la declaración de emergencia y coordinación general en el supuesto más grave de la emergencias (la «situación 3»; cfr. art. 13). También se determinan la composición de los órganos de coordinación de emergencia en ésta última situación: el «Consejo de Dirección», el «Consejo Técnico Asesor», el «Consejo Económico» y el «Centro de Información» (cfr. art. 14).

La Disposición Transitoria única de la misma norma reglamentaria mantiene la vigencia de los planes de contingencias ya existentes hasta su adaptación a este nuevo régimen, incluido el vigente «Plan Nacional de Contingencias sobre Contaminación Marina Accidental» que, como ya hemos destacado, deberá ser sustituido por el nuevo «Plan Marítimo Nacional» que debe ser elaborado y aprobado en el plazo de un año (es decir, antes del 16 de enero de 2014). Un nuevo plan que algunos estamos demandando desde hace mucho tiempo y que debería mejorar el sistema de respuesta del

Estado y de las diferentes Administraciones Públicas en el caso de una accidente tan grave como el del buque *Prestige*.

3. LA ACTIVIDAD NORMATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

3.1. ANDALUCÍA: EL «PLAN DE PROTECCIÓN DEL CORREDOR LITORAL DE ANDALUCÍA» COMO MANIFESTACIÓN DE SUS NUEVAS COMPETENCIAS SOBRE LA COSTA

En aplicación de la competencia exclusiva atribuida a la Comunidad Autónoma de Andalucía en el art. 56 de su Estatuto de Autonomía (aprobado por la Ley Orgánica 2/2007), sobre la materia de urbanismo y ordenación del territorio, así como, sobre la «ordenación del litoral que, respetando el régimen general del dominio público, incluye el establecimiento y regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral», se dictó el Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía (BOJA núm. 233, de 28 de noviembre de 2012). Con anterioridad, en virtud del traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral (cfr. Real Decreto 62/2011, de 21 de enero y Decreto 66/2011, de 29 de marzo), se había producido una considerable descentralización en la gestión de las zonas costeras de Andalucía que ahora se refleja en el citado Decreto-Ley de la Junta de Andalucía.

Justificándose la medida en la urgencia por salvaguardar de forma inmediata la protección del ámbito litoral andaluz y para incentivar el cumplimiento de las determinaciones del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (aprobado por Decreto 129/2006, de 27 de junio) el repetido Decreto-Ley (convalidado mediante Resolución de 12 de diciembre de 2012, de la Presidencia; BOJA núm. 253, de 28 de diciembre de 2012), se adoptan las siguientes medidas:

1º.- en su art. 1º, se contiene la modificación de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía, principalmente para introducir un nuevo Título VII, relativo al «Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía», que tiene por objeto «establecer objetivos, criterios y determinaciones para la protección, conservación y puesta en valor de las zonas costeras de Andalucía», que «será vinculante para los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional» y que «incluirá al menos los primeros 500 metros de la zona de influencia del litoral» (cfr. nuevo art. 42) de los Municipios costeros que se enumeran en el Anexo I; así mismo se establece el «contenido del Plan» (cfr. art. 43) y su procedimiento de elaboración y aprobación (cfr. art. 44).

2º.- en su art. 2º se procede a la suspensión –hasta un máximo de dos años desde la entrada en vigor del Decreto-Ley– de los procedimientos para la aprobación de los planes de sectorialización y de los planes parciales en el suelo urbanizable de los municipios costeros cuyo planeamiento haya sido aprobado con anterioridad a la entrada en vigor del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, y, sólo en los casos de terrenos situados a una distancia inferior a los 500 metros (medidos en proyección horizontal tierra adentro, desde el límite interior de la ribera del mar).

3º.- en su art. 3º se establece un plazo máximo de ocho años para que los municipios adapten y revisen su planeamiento general a las determinaciones establecidas en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, de manera que si tal revisión no se produce en plazo, la Consejería competente en materia de urbanismo puede proceder a sustituir la inactividad municipal e incluso prohibir la tramitación en los mismos de instrumentos de planeamiento de desarrollo. Como señala el Preámbulo del Decreto-Ley «de los 62 municipios costeros (de Andalucía) sólo 10 han revisado sus planes para adaptarse al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

En definitiva, se trata de medidas para evitar la degradación urbanística del litoral andaluz ya que, según el preámbulo del Decreto-Ley, el «progresivo proceso de ocupación del suelo por la urbanización, las infraestructuras y las actividades económicas ha conllevado, en muchos casos, la pérdida de ecosistemas valiosos, el deterioro del paisaje y el incremento de la carga contaminante vertida al litoral...». Un litoral con más de 1.000 kilómetro del costas, en cuyo territorio (el 15% de la superficie de Andalucía) se asienta el 40% de la población. Y, si bien la crisis económica ha frenado el proceso de urbanización, «ello no se ha reflejado aún en los modelos urbanísticos de los planeamientos municipales», dando lugar, en las zonas próximas a la costa, «importantes superficies de suelo urbanizable, en mucho casos si integración alguna con los núcleos urbanos existentes, que –sigue diciendo el citado Preámbulo– deben jugar un papel relevante en la protección y revalorización del frente litoral».

Implícitamente se reconoce en la justificación del repetido Decreto-Ley 5/2012, el relativo fracaso de los «planes de ordenación del territorio de ámbito subregional» en que se había basado, hasta el momento, la ordenación sostenible de los municipios costeros, pero que precisa, sin embargo, de «un instrumento específico de protección (como el nuevo «plan de protección del corredor litoral del Andalucía») que aborde el corredor litoral en su integridad a escala adecuada, a fin de servir de orientación a los planes municipales en su ordenación detallada».

3.2. GALICIA: EL NUEVO «PLAN TERRITORIAL DE CONTINGENCIAS POR CONTAMINACIÓN MARINA ACCIDENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA»

Desde la catástrofe del buque *Prestige* la Comunidad Autónoma de Galicia, como gran afectada por este accidente, ha venido desarrollando varias medidas en la gestión de las contingencias derivadas por los accidentes marítimos. Así, en 2003 se aprobó –por Decreto 438/2003– el «Plan básico de contingencias por contaminación marina para la defensa de los recursos pesqueros, marisqueros, paisajísticos, acuícolas y ambientales de Galicia», y, sobre esta base normativa, al año siguiente se aprobó el primer «Plan de Contingencias por Contaminación Marina en las rías de Galicia (Orden de 26 de octubre de 2004). A finales de 2006 se aprobó el nuevo «Plan Territorial del Contingencias por contaminación marina de Galicia» y se sustituyó el primer plan de contingencias en las rías (Resolución de 23 de abril de 2007).

Al igual que la aprobación del ya comentado «Sistema nacional de Respuesta ante la contaminación marina», motivado en parte por la entrada en vigor del Protocolo OPCR-HNS 2000, pero también por experiencia acumulada en Galicia y por los nuevos avances tecnológicos y las mejoras habidas en la lucha contra la contaminación marina, la Xunta de Galicia, a propuesta de cuatro de sus Consellerías (Medio Rural y del Mar; Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras; Sanidad; Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia) regula, mediante el Decreto 155/2012, de 5 de julio (DO Galicia, núm. 137, de 18 de julio de 2012), la estructura y organización del Plan territorial de Contingencias por Contaminación Marina Accidental de la Comunidad Autónoma de Galicia.

Este Decreto no sólo regula el nuevo régimen jurídico del «Plan Territorial de Contingencias por Contaminación marina accidental» («Plan Camgal»), con la determinación de sus objetivos (cfr. art. 3), su contenido (cfr. art. 4), su régimen de elaboración y aprobación (cfr. art. 5), su vigencia y revisión (cfr. art. 6), los procedimientos de activación –con sus criterios y niveles de emergencia, su evaluación de las contingencias marítimas, sus órganos competentes (cfr. arts. 15 a 18)– y desactivación (cfr. art. 20) del Plan, sino también la «estructura organizativa del Plan» –su Presidencia y Dirección, así como los órganos de actuación (Centro de Coordinación Cooperativa, Comité de Dirección, Comité Técnico Asesor, Coordinadores de Respuesta y Grupos Operativos de Respuesta) (cfr. arts. 7 a 14). Además esta disposición prevé una serie de medidas para la aplicación del «Plan Camgal» como las relativas a la «suspensión de los servicios ordinarios programados para el personal» y a la «movilización de los medios anticontaminación» (cfr. art. 21), establecimiento de «zonas» y «centros de operaciones» (cfr. art. 22), «dotación de material» (cfr. art. 23), programas de ejercicios y formación del personal para mejorar la respuesta ante una emergencia (cfr. art. 24), y la aplicación de los oportunos recursos financieros (cfr. art. 25).

Por último, el Decreto 155/2012 prevé, de una parte, la elaboración, aprobación, implantación y funcionamiento de «planes locales» –definidos en el art. 2, a)– en los municipios litorales de la Comunidad Autónoma (cfr. art. 26), y, de otra parte, los «planes interiores» de las instalaciones industriales situadas en el ámbito costero de Galicia (cfr. art. 27) y de los puertos situados en la Comunidad Autónoma de Galicia (cfr. art. 28). El vigente Plan de Contingencias de Galicia (aprobado en 2007) mantendrá su vigencia hasta la aprobación del nuevo «Plan Camgal».

4. CASOS JURISPRUDENCIALES MÁS DESTACADOS

4.1. CASO DEL HOTEL DEL ALGARROBICO: UNA HISTORIA INTERMINABLE

El complejo hotelero construido en la playa del Algarrobico, en Ayuntamiento de Carboneras (Almería), ubicado en el espacio natural protegido del Parque Natural del Cabo de Gata-Níjar, constituye, como ha señalado GONZÁLEZ GARCÍA, un «símbolo de una gestión del litoral que ha permitido la destrucción del litoral español» (en sus

comentarios a la STS de 21 de marzo de 2012, publicados en el núm. 25 de la *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*). Son ya casi una veintena de resoluciones judiciales las que se han pronunciado con ocasión de este complejo litigio en el están implicadas las tres Administraciones territoriales con competencias sobre el litoral. En las diferentes ediciones de nuestro *Observatorio de Políticas Ambientales* se han venido comentando por nuestros colegas los sucesivos pronunciamientos judiciales y, recientemente, en el Libro Homenaje al Prof. Dr. Enrique RIVERO ISERN, el trabajo de JÁIMEZ GAGO sobre «medio ambiente y turismo» nos ofrece un compendio de dichas decisiones (autos, sentencias; de diferentes juzgados y tribunales; e incluso Decretos de los fiscales).

Después de casi veinte años de la rocambolesca historia jurídica de esta complejo hotelero semi-construido en una privilegiada zona de la costa almeriense que suma una retahíla de títulos de riqueza naturalística (espacio perteneciente a la Red Natura como «lugar de interés comunitario»; integrante de la reserva de la biosfera; declarado «humedal de interés internacional»; designado «zona de especial protección del Mediterráneo»), todo parece indicar que la justicia se ha decantado felizmente hacia su declaración de ilegalidad (y correlativa protección del espacio natural en que está ubicado), pese a los repetidos intentos por parte de la empresa promotora (Azata SA) y el Ayuntamiento de Carboneras que le concedió la licencia de obras.

Relativas al año 2012 son tres Sentencias del Tribunal Supremo y una del Tribunal de Justicia de Andalucía, las decisiones judiciales que se incorporan a esta «historia interminable» en la que, por encima de la patente ilegalidad de la concesión de la licencia de obras del hotel, se desprende una conducta no muy ejemplar de las demás Administraciones territoriales concurrentes en este asunto. De forma muy abreviada el contenido de estos pronunciamientos puede resumirse del siguiente modo:

1º.- la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 2012 (Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo; Ponente: Sr. PECES MORATE) –comentada por el Prof. GONZÁLEZ GARCÍA en su ya citado artículo– desestima un recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Carboneras contra la sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de enero de 2008 que declaraba válido el deslinde aprobado por el Ministerio de Medio Ambiente en la zona en que está situado el hotel del Algarrobico. El Tribunal desmonta los argumentos de la citada Corporación Local limitándose a aplicar al caso concreto los términos de las Disposiciones Transitorias correspondientes de la Ley de Costas y demostrando que el planeamiento municipal (el plan parcial que declaraba como suelo urbanizable dicha zona) no era ajustada a Derecho (al no haber respetado las servidumbres y limitaciones de los terrenos situados junto a la zona marítimo-terrestre). Del mismo modo se declara que el deslinde efectuado por la Administración General del Estado no invade competencia municipal alguna ni vulnera la autonomía local.

2º.- la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo de Granada; Ponente: Sra. MARTÍN MORALES) estima el recurso interpuesto por el grupo ecologista *Greenpeace* contra el Decreto 37/2008 de Junta de Andalucía (en el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Usos y Gestión del Parque Natural de Cabo

de Gata-Níjar). En este Decreto la Administración andaluza había calificado a la zona del «El Algarrobico» como de «núcleos habitados preexistentes y otras zonas transformadas» y, por lo tanto, venía a degradar la importante protección ambiental que gozaba con anterioridad (en virtud del PORN de 1994). La Consejería de Medio Ambiente entendía, de esta forma, por consolidada la construcción del complejo hotelero aunque sin excluir su posterior demolición y regeneración del zona. El Tribunal entiende que, aunque es posible la reducción del nivel de protección de una zona declarada espacio natural protegido, no se acredita en este caso dicha degradación. Por lo tanto, se da la razón al Grupo ecologista que reclamaba el mismo nivel de protección que tenía El Algarrobico conforme al PORN de 1994.

3º.- la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de julio de 2012 (Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo; Ponente: Sr. PECES MORATE), desestima el recurso interpuesto por la entidad promotora del hotel del Algarrobico (la entidad mercantil Azata SA) contra la sentencia de la Audiencia Nacional de 19 de noviembre de 2008 sobre la validez del deslinde aprobado por el Ministerio de Medio Ambiente en 2005. De nuevo el Tribunal rechaza los argumentos del demandante sobre la base de la invalidez del Plan Parcial municipal que no había sido revisado para adaptarse a la Ley de Costas y que, por lo tanto, la reducción de la servidumbre de protección en virtud del planeamiento municipal a menos de 100 metros de la ribera del mar, no habilitaba para la construcción de edificaciones en esta zona.

4º.- la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de julio de 2012 (de la misma Sección 5ª, Sala y Ponente que la anterior) desestima otro recurso de casación interpuesto por la misma entidad mercantil contra una sentencia de la Audiencia Nacional de 5 de diciembre de 2008 relativa, de nuevo, al deslinde de los bienes del dominio público marítimo-terrestre correspondiente también a la zona del Algarrobico. En una extensa sentencia del Tribunal va rechazando los diferentes motivos en que se basa el demandante en cuanto a la exigencia de responsabilidad patrimonial a la Administración General del Estado por los daños y perjuicios ocasionados por su deslinde y por quebrantar el principio de confianza legítima; también en relación con la presunta infracción de la audiencia exigible en la aprobación definitiva del deslinde y, por lo que se refiere a la pretendida usurpación de competencias municipales por parte de la Administración General del Estado. En todo caso se reconoce la legalidad de la decisión administrativa de aumentar la servidumbre de protección en dicha zona y el consiguiente deber de soportar, sin indemnización alguna, las limitaciones derivadas por la Ley de Costas de los propietarios de terrenos allí ubicados.

¿Hasta cuando va durar este «culebrón» jurídico del Algarrobico? No lo sabemos. Y mientras el icono del insostenible desarrollismo constructivo sigue en pie, para vergüenza de todos los responsables. Un hotel que se iba a llamar «Azata del Sol» con sus 20 plantas y 411 habitaciones nunca habitadas. Lo único que falta es proceder a su derribo y la reposición de la zona a su estado original pero bien sabemos lo complicado que resulta proceder a la ejecución de este tipo de medidas. La anunciada «cláusula anti-Algarrobico» que contiene en el referido proyecto de Ley Protección y Uso Sostenible del Litoral –el reconocimiento a la Administración General del Estado de las facultades de suspensión en vía administrativa de los actos y acuerdos locales que afecten a la integridad del dominio público marítimo-terrestre o de la servidumbre de

protección— nos plantea dudas de constitucionalidad. En cualquier caso, a mi juicio la única forma de evitar otro Algarrobico pasa por el compromiso de todas las Administraciones públicas en la protección del litoral —aplicando la Ley de Costas— y el cabal funcionamiento de los mecanismos de colaboración y coordinación establecidos en la misma.

4.2. UNA SINGULAR VICTORIA DE LOS ECOLOGISTAS MURCIANOS: LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE 13 DE DICIEMBRE DE 2012 EN EL CASO DE LA «MARINA DE COPE»

Consciente de que esta sentencia del Alto Tribunal —la sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de diciembre de 2012, sobre la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la Disposición 8ª del Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región del Murcia, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio— va a ser comentada en profundidad en otros capítulos de esta publicación, no puedo dejar de mencionar en este apartado dedicado a la protección del litoral y de la costa.

Nuestros compañeros los Profesores FERNÁNDEZ SALMERÓN y GUTIÉRREZ LLAMAS —encargados del comentario relativo a la Comunidad Autónoma de Murcia— nos habían venido alertando, en las sucesivas ediciones, sobre el macro-proyecto urbanístico impulsado por el Gobierno regional para crear un área residencial y turística (con unas 5.000 viviendas y afectado en torno a 440.000 m²) en el Parque Natural Cabo Cope-Calnegre, ubicado en un singular espacio de la costa mediterránea.

A instancias de un grupo de 65 diputados nacionales del PSOE se interpuso, en julio de 2001, un recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición Adicional 8ª de la Ley 1/2001 del Suelo de la Región de Murcia (hoy del vigente Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio) que los límites de los espacios naturales protegidos en la Ley murciana 4/1992 de Ordenación y Protección del Territorio «se entenderán ajustados a los límites de los lugares de importancia comunitaria a que se refiere el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2000». Introducida como una enmienda en el texto del proyecto de Ley del Suelo, esta disposición implicaba una reducción sustancial del área de protección del citado Parque Natural y la posterior transformación de una parte de él en un «Área de Interés Regional» denominado «Marina de Cope», destinado a albergar el referido desarrollo residencial y turístico.

Sobre la base del bien constitucional de preservación del medio ambiente ex artículo 45 de la Constitución Española y habiendo generado la citada Disposición Adicional 8ª una inseguridad jurídica sobre todos sus destinatarios (los ciudadanos en su conjunto) en cuanto a la protección ambiental de las concretas parte del territorio, se declara la inconstitucionalidad de la misma Disposición que supuso una injustificada redelimitación (y reducción, en definitiva) del espacio natural previamente protegido.

4.3. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO QUE AVALA LA FIGURA DE LOS «PLANES DIRECTORES URBANÍSTICOS DEL SISTEMA COSTERO» DE CATALUÑA

Merece la pena destacarse, por último, una serie de sentencias del Tribunal Supremo –cuya referencia me ha facilitado el Prof. AGUIRRE I FONT quien recientemente ha defendido su tesis doctoral sobre el «régimen jurídico del litoral catalán» en la Universidad de Girona– en la que se viene a avalar la figura de los «planes directores urbanísticos del sistema costero» (PDUSC), en su doble modalidad: para los suelos calificados como no urbanizables y urbanizables no delimitados (PDUSC-1) y para los suelos clasificados como urbanizables delimitados pero si el plan parcial aprobado (PDUSC-2), aprobados definitivamente por las Resoluciones del Conseller de Política Territorial y Obras Públicas de 25 de mayo de 2005 y de 17 de febrero de 2006, respectivamente. A diferencia de otras Comunidades Autónomas costeras que han utilizado diferentes instrumentos de ordenación del territorio para ordenar y proteger sus zonas costeras, Cataluña optó por este modelo de ordenación y planificación urbanística con la voluntad de frenar la urbanización de su franja costera; con la ventaja –a diferencia de los planes territoriales– de una parte, para proceder a la clasificación del suelo (que luego se impone a la planificación municipal) y, de otra parte, su inmediata aplicación sin tener que esperar a la adaptación por parte de los planes municipales.

En efecto, varias Sentencias del Tribunal Supremo (dictadas por su Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo), las de 20 diciembre de 2012, que tienen como ponente al Magistrado Sr. CALVO ROJAS (Cfr. SSTS 8448/2012, 8449/2012, 8451/2012, 8452/2012, y 8459/2012), como la de 28 de diciembre (STS 9026/2012), y las de 16 y 23 de enero de 2013 que tienen como ponente al Magistrado Sr. FERNÁNDEZ VALVERDE (Cfr. SSTS 73/2013 y 171/2013), rechazan los recursos interpuestos por diversos particulares contra los PDUSC y contienen una misma doctrina: que estos instrumentos urbanísticos supramunicipales no vulneran la autonomía local –que era invocada por los recurrentes–, tienen la capacidad de clasificar el suelo y su aplicación constituye una medida racional y proporcionada a la finalidad que se pretende lograr.

A modo de ejemplo, transcribo el Fundamento Jurídico 9º de la referida STS 171/2013, en relación al primer tipo de Plan Director Urbanístico (PDUSC-1):

«... nos encontramos ante un instrumento de planeamiento general de naturaleza y alcance supramunicipal –Plan Director del Sistema Costero Catalán– cuya elaboración y aprobación corresponde a la Comunidad Autónoma y en cuya tramitación han sido consultados los municipios comprendidos dentro de su ámbito territorial. Como hemos expuesto el Plan Director identifica los espacios costeros que no han sufrido un proceso de transformación urbanística y que se encuentran clasificados por el planeamiento como suelo no urbanizable o suelo urbanizable no delimitado, con el objeto de preservarlos de su transformación y desarrollo para garantizar el desarrollo sostenible del territorio costero. Sus determinaciones vinculan a las Administraciones y a los ciudadanos y los municipios incluidos en su ámbito territorial deben adaptar su planeamiento general a aquellas, sin perjuicio de su inmediata entrada en vigor. En particular, *el instrumento de planeamiento persigue impedir la consolidación de barreras urba-*

nas entre los espacios interiores y los del sistema costero; proteger los valores de los espacios costeros, entre ellos se hace referencia expresa a los valores ambientales, paisajísticos, culturales, científicos, agrícolas, forestales y riquezas naturales; preservar del proceso de transformación urbanística los espacios costeros afectados por riesgos naturales o antrópicos; garantizar la efectividad de las limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público marítimo-terrestre y mejorar la calidad de vida por razón de la funcionalidad de los espacios costeros con ámbitos de interrelación entre la sociedad y la naturaleza, desde el mantenimiento de un recurso turístico básico y desde el apoyo de la biodiversidad, al conectar los espacios del interior con los del litoral (artículo 1.2.b/ de la normativa del Plan Director)» (la cursiva es mía).

Se trata, en definitiva, de un espaldarazo a la arriesgada pero eficaz figura de los planes urbanísticos supramunicipales como medio de proteger la zonas costeras de la Comunidad Autónoma de Cataluña de un modelo extensivo de urbanización.

5. BIBLIOGRAFÍA

- AGENCIA DE EVALUACIÓN Y CALIDAD: *Evaluación de la Gestión y Funcionamiento de las Demarcaciones de Costas para la Protección del Dominio Público Marítimo-Terrestre en la perspectiva de su adecuación tanto a la Directiva Marco del Agua como a la Directiva Marco sobre Estrategia Marina*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Madrid, 2012.
- AGUIRRE I FONT, J.: *El règim jurídic del litoral català*, tesis doctoral dirigida por el Prof. Dr. TRAYTER JIMÉNEZ, y defendida en la Facultad de Derecho de la Universidad de Girona el 7 de marzo de 2013.
- ALBERT MUÑOZ, M. A.: «El incumplimiento del plazo de elaboración del Plan de Ordenación del Territorio del litoral de Huelva y su trascendencia, *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, 82 (2012), pgs. 201-228.
- ARANA GARCÍA, E. y SANZ LARRUGA, F. J.: *La ordenación jurídica del medio marino en España: estudios sobre la Ley 4/2010, de Protección del Medio Marino*, Thomson Reuters-Cívitas, 2012.
- BOROBIO SANCHÍZ, M. y GARCÍA GARCÍA, M.: «Plan de Ordenación del Litoral de Galicia», *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 171 (2012), pgs. 171-178.
- DESDENTADO DAROCA, E.: «La difícil situación jurídica de las actividades económicas ubicadas en las antiguas marismas: análisis crítico y propuestas de solución», *Revista de Administración Pública*, 186 (2011), pgs. 181-221.
- FARINOS I DADI, J. (Coord.): *La gestión integrada de zonas costeras, ¿algo más que una ordenación litoral revisada?: la GIZC como evolución de las prácticas de planificación y gobernanza territoriales*, Universidad de Valencia, Valencia, 2011.
- GARCÍA PÉREZ, M.: «La crisis del *Prestige*. Una propuesta de reorganización de las emergencias marinas», en *Protección Civil y Emergencias*, A. MENÉNDEZ REXACH y A. DE MARCOS FERNÁNDEZ (Coord.), El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2011, pgs. 423-464.

- GARCÍA PÉREZ, M.: «La reforma de la Ley de Costas: un lobo con piel de cordero», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 31 (2012), pgs. 60-73.
- GONZÁLEZ GARCÍA, J.: «El hotel del Algarrobico (I): Dominio público marítimo-terrestre y urbanismo», *Revista de Urbanismo y Edificación Aranzadi*, núm. 25 (2012), pgs. 201-208.
- JÁIMEZ GAGO, M^a I.: «Medio ambiente y turismo: reseña de los pronunciamientos judiciales sobre el paraje el Algarrobico en Carboneras (Almería)», *El nuevo derecho administrativo: Libro Homenaje al Prof. Dr. Enrique Rivero Ysern*, Coord. por A. SÁNCHEZ BLANCO y M. A. DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN, Ratio Legis, Salamanca, 2012, pgs. 695-717.
- LOSADA RODRÍGUEZ, M. A.: (Informe) *Análisis y Comentarios al Borrador de Anteproyecto de Ley de Protección y Uso Sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas*, Granada, 1 de octubre de 2012.
- NAVARRO ORTEGA, A.: «La gestión integrada del litoral en los Estados Unidos de América y su perspectiva comparada con el régimen español», *Revista de Administración Pública*, 185 (2011), pgs. 365-397.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: «La buena administración y el buen Gobierno del litoral en Europa: especial referencia a la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC)», *Revista Jurídica de Canarias*, 20 (2011), pgs. 5-44.
- SANZ LARRUGA, F. J.: «De la protección de la costa a la ordenación integrada del litoral», *Observatorio de Políticas Ambientales 2012*, Coord. por F. LÓPEZ RAMÓN, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2012, pgs. 325-343.
- SOCIÁS CAMACHO, J. M.: «Estrategia europea de prosperidad sostenible y ordenación del turismo en el litoral», *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, 153 (2012), pgs. 309-344.
- ZAMORANO WISNES, J.: *La ordenación del litoral*, tesis doctoral defendida, bajo la dirección de los Profesores A. MENÉNDEZ REXACH y M. C. NÚÑEZ LOZANO, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Huelva en 26 de septiembre de 2012.

ANEXO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

1. Normativa.

1.1. Estatal.

Real Decreto 715/2012, de 20 de abril, de creación de la «Comisión Interministerial de Estrategias Marinas» (BOE núm. 113, de 11 de mayo de 2012).

Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de noviembre de 2012 se aprobaron los objetivos ambientales de las estrategias marinas españolas (Resolución de la Secretaria

ría de Estado de Medio Ambiente de 13 de noviembre de 2012, BOE núm. 285 de 27 de noviembre de 2012)

Real Decreto 1695/2012, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Sistema Nacional de Respuesta ante la Contaminación Marina (BOE núm. 13 de 15 de enero de 2013).

1.2. Autonómica.

Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía (BOJA núm. 233, de 28 de noviembre de 2012)

Decreto 155/2012, de 5 de julio, por la que se regula la estructura y organización del Plan territorial de Contingencias por Contaminación Marina Accidental de la Comunidad Autónoma de Galicia (DO Galicia, núm. 137, de 18 de julio de 2012)

2. Jurisprudencia.

2.1. Tribuna Constitucional.

Sentencia del Tribunal Constitucional 234/2012, de 13 de diciembre de 2012 (declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la Disposición 8ª del Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región del Murcia).

2.2. Tribunal Supremo.

Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 2012 (Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo; Ponente: Sr. PECES MORATE) (Caso del Algarrobico)

Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de julio de 2012 (Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo; Ponente: Sr. PECES MORATE) (ROJ: 5934/2012)

Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de julio de 2012 (Sección 5ª, Sala de los Contencioso-administrativo, Ponente: Sr. PECES MORATE) (ROJ: 5935/2012).

Sentencia del Tribunal Supremo (Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Ponente: Sr. CALVO ROJAS) de 20 diciembre de 2012 (ROJ: 8448/2012) (validez de los Planes Directores urbanísticos del sistema costero de Cataluña)

Sentencia del Tribunal Supremo (Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Ponente: Sr. CALVO ROJAS) de 20 diciembre de 2012 (ROJ: 8449/2012) (validez de los Planes Directores urbanísticos del sistema costero de Cataluña)

Sentencia del Tribunal Supremo (Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Ponente: Sr. PECES MORATE) de 20 diciembre de 2012 (ROJ: 8451/2012) (validez de los Planes Directores urbanísticos del sistema costero de Cataluña)

Sentencia del Tribunal Supremo (Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Ponente: Sr. PECES MORATE) de 20 diciembre de 2012 (ROJ: 8452/2012) (validez de los Planes Directores urbanísticos del sistema costero de Cataluña)

Sentencia del Tribunal Supremo (Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Ponente: Sr. FERNÁNDEZ VALVERDE) de 28 diciembre de 2012 (ROJ: 9026/2012) (validez de los Planes Directores urbanísticos del sistema costero de Cataluña)

Sentencia del Tribunal Supremo (Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Ponente: Sr. FERNÁNDEZ VALVERDE) de 16 enero de 2013 (ROJ: 73/2013) (validez de los Planes Directores urbanísticos del sistema costero de Cataluña)

Sentencia del Tribunal Supremo (Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Ponente: Sr. FERNÁNDEZ VALVERDE) de 23 enero de 2013 (ROJ: 171/2013) (validez de los Planes Directores urbanísticos del sistema costero de Cataluña)

2.3. Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo de Granada; Ponente: Sra. MARTÍN MORALES) (Caso del Algarrobico).