

CUARTA PARTE

POLÍTICAS SECTORIALES Y  
LOCALES



## Costas y litoral: biodiversidad marina, cambio climático y otras cuestiones

FRANCISCO-JAVIER SANZ LARRUGA

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. NOVEDADES NORMATIVAS ESTATALES Y AUTONÓMICAS. 2.1. La modificación de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y otras novedades sobre la protección de la biodiversidad marina. 2.2. La reforma de la Ley 34/1998 del Sector de Hidrocarburos y algunas medidas para la sostenibilidad social. 2.3. El anteproyecto de “Ley sobre ordenación del litoral de Cataluña” y otras iniciativas autonómicas. 3. NUEVAS ESTRATEGIAS Y PLANES. LA “ESTRATEGIA DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO DE LA COSTA ESPAÑOLA”. 4. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y DEL TRIBUNAL SUPREMO. 4.1. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Reforma de la Ley de Costas y sobre la Ley cántabra de aprobación del Plan de Ordenación del Litoral. 4.2. Jurisprudencia del Tribunal Supremo: las sentencias de los casos de “El Algarrobico” y del buque “Prestige”. 5. BIBLIOGRAFÍA.

### **1. INTRODUCCIÓN**

En el presente comentario, en donde analizamos las novedades jurídicas más destacadas sobre los temas de la ordenación del litoral y la gestión y protección de las zonas costeras, subrayamos en esta edición –en el aparato 4,1- la publicación, a finales del 2015 y principios del 2016, de las primeras Sentencias del Tribunal Constitucional (en particular, la SSTC 233/2015 y 6/2016) resolviendo algunos de los recursos interpuestos contra la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral (que reformó la Ley 22/1988 de Costas). También, procedente del Alto

Tribunal, nos parece digna de mención la STC 57/2015, que tiene por objeto la resolución del Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Grupo Popular del Senado en relación con la Ley 2/2004 de la Comunidad de Cantabria, del Plan de Ordenación del Litoral.

Asimismo, sin dejar la actividad jurisdiccional destacamos también – en el apartado 4,2- la publicación, a principios de año, de varias Sentencias contencioso-administrativas del Tribunal Supremo en las que parece que se pone el punto final al caso de “El Algarrobico”, por la definitiva declaración de ilegalidad y ordenación del correspondiente derribo de la instalación hotelera situada en el Parque Natural de Cabo de Gata Níjar. También merece comentarse la sentencia penal del Tribunal Supremo 856/2015 sobre la catástrofe del buque “Prestige” que, revisando la sentencia absolutoria de la Audiencia Provincial de A Coruña, condena al Capitán del buque por delito imprudente contra el medio ambiente.

En el campo de la normativa –a la que dedicamos el apartado 2- apenas se han dado, en este periodo de tiempo, novedades reseñables en el Derecho Estatal, salvo la reforma de la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad en cuanto a las competencias de las Administraciones Públicas sobre algunos aspectos de la biodiversidad marina. Y, por lo que se refiere, a las Comunidades Autónomas me parece oportuno mencionar, por su singularidad, en esta sección de nuestra publicación colectiva, la tramitación por el Parlamento de Cataluña del proyecto de Ley de “Ley de Ordenación del Litoral e Cataluña”, si bien las incidencias políticas de los últimos meses ha paralizado su normal proceso de aprobación.

En cuanto a los instrumentos de planificación y estratégicos – expuestos en el apartado 3- nos limitamos a comentar los que están en marcha –o más bien, en proceso de aprobación- como es el señalado caso de la “Estrategia de adaptación al cambio climático de la costa española” y la inminente aprobación de los “programas de medidas” de las Estrategias Marinas de España.

Sobre los conflictos ambientales que han tenido lugar –en el ámbito costero- en este año 2015 se encuentra el caso del hundimiento del pesquero ruso “Oleg Naydenov”, a mediados del mes de abril de 2015, al sur de la Isla de Gran Canaria, que tuvo en jaque a los organismos públicos encargados de gestionar la vertido procedente combustible del citado buque. Una vez más, ha sido protagonista la “contaminación que viene del mar” (el subtítulo utilizado por mí el año 2014 publicar mi parte monográfica en “Costas y Litoral”). Aunque en este caso se podrían buscar semejanzas con la gestión de la catástrofe del buque “Prestige” en Galicia – por la decisión de las autoridades marítimas de alejar el buque de tierra- el

fiscal decidió archivar el asunto, en octubre de 2015, al no apreciar delito en la cadena de decisiones que llevaron a sacarlo del puerto de Las Palmas con un incendio a bordo para remolcarlo a alta mar. Por el contrario, en el caso del frustrado proyecto “Castor” –de construcción de un depósito estratégico artificial de gas natural situado frente a las costas de Castellón y Tarragona-, que fue liquidado a finales de 2014 reconociendo una indemnización multimillonaria (1.350 millones de euros) a la empresa promotora, el juez de Instrucción nº 4 de Vinaròs (Castellón) ha ampliado (a comienzos del año 2016) la instrucción de la causa por supuestas irregularidades en la tramitación de la concesión de la explotación de dicho proyecto y ha imputado a 18 personas por presunta prevaricación medioambiental y contra el medio ambiente.

Finalmente, la extensa relación bibliográfica –de monografías y artículos de revista- que acompaña al texto, pone de manifiesto la vitalidad y actualidad de este sector del medio ambiente marino y costero en la doctrina jurídica española.

## **2. NOVEDADES NORMATIVAS ESTATALES Y AUTONÓMICAS**

### **2.1. LA MODIFICACIÓN DE LA LEY 42/2007, DEL PATRIMONIO NATURAL Y DE LA BIODIVERSIDAD Y OTRAS NOVEDADES SOBRE LA PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD MARINA**

La Ley 33/2015, de 21 de septiembre, ha reformado varios artículos de la Ley 42/2007 y, entre ellos, el artículo 6º, relativo a la competencia de las Administraciones Públicas sobre biodiversidad marina. Si bien, como regla general, es la Administración General del Estado quien ejerce funciones públicas en el medio marino, la reciente STC 87/2013, de 11 de abril, ha precisado las competencias que pueden desarrollar las Comunidades Autónomas: «el ejercicio de la competencia autonómica sobre espacios naturales protegidos en el mar territorial es excepcional y solo se justifica cuando las propias características y circunstancias del espacio natural a proteger demanden una gestión unitaria». Además, cuando se habla de competencias sobre “biodiversidad marina”, precisa esta nueva Ley, se refiere “a todas las especies, espacios, hábitats o áreas críticas situados en el medio marino”, limitando el ejercicio de las funciones de las comunidades autónomas a especies (excepto las altamente migratorias) y espacios, hábitats o áreas críticas situados en el medio marino, cuando exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el

espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente.

Igualmente, se han introducido en la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad otras novedades como la previsión de que sea la Administración General del Estado quien elabore y apruebe los planes de recuperación y conservación de especies amenazadas marinas, la de la lucha contra las amenazas para la biodiversidad marina y las Estrategias para las especies exóticas marinas (cfr. nuevo art. 60, 3), así como la aprobación de las correspondientes Estrategias de Conservación y restauración de hábitats en peligro de desaparición marinos que necesariamente incluirán al menos un diagnóstico de la situación y de las principales amenazas, incluyendo los impactos previstos del cambio climático y las acciones a emprender (cfr. art. 27, 2).

Otra de las novedades de esta Ley es la incorporación de algunos de los objetivos de la Estrategia de la Unión Europea sobre la biodiversidad hasta 2020. De este modo, se prevé la aprobación de una «Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas», que será elaborada de forma conjunta por la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, y que tendrá por objetivo marcar las directrices para la identificación y conservación de los elementos del territorio que componen la infraestructura verde del territorio español, terrestre y marino, y para que la planificación territorial y sectorial que realicen las Administraciones públicas permita y asegure la conectividad ecológica y la funcionalidad de los ecosistemas, la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, la desfragmentación de áreas estratégicas para la conectividad y la restauración de ecosistemas degradados. En cuanto al medio marino, el texto cita incluso que esta Estrategia tendrá en especial consideración corrientes oceánicas, cañones submarinos o las rutas migratorias que faciliten la conectividad, entre otros (cfr. art. 15).

Finalmente, la reforma de la Ley 42/2007 viene a actualizar algunos de sus preceptos conforme a la Ley 41/2010, de 28 de diciembre, de Protección del Medio Marino, como es el caso de la nueva regulación de las “áreas marinas protegidas” (en el nuevo art. 33) con la referencia a la “red de áreas marinas protegidas” y a su “Plan Director” (previstos en la citada Ley 41/2010).

Sin dejar la actividad del Estado en materia de biodiversidad marina, cabe destacar en relación con las Estrategias Marinas –previstas por la Ley 41/2010 de 28 de diciembre, de Protección del Medio Marino, en aplicación de la Directiva 2008/56/CE- que, a finales del 2015, se inició el

proceso de consulta pública de la propuesta de “programas de medidas” para cada una de las cinco demarcaciones marinas que estará abierto hasta el próximo 15 de marzo de 2016. Como es sabido, los programas de medidas han de garantizar el cumplimiento de los objetivos para alcanzar el “buen estado ambiental del medio marino” durante los próximos seis años. Igualmente, las Estrategias Marinas con sus respectivos “programas de medidas” están siendo sometidos al proceso de evaluación ambiental estratégica.

De otra parte, fruto de uno de los grupos de trabajo de la “Comisión Interministerial de Estrategias Marinas” –creada en 2012 en aplicación del art. 23 de la citada Ley 41/2010- se ha aprobado, a fines del mes de junio de 2015, el texto revisado de las “Directrices para la caracterización del material dragado y su reubicación en aguas del dominio público marítimo-terrestre”. Sobre la base de un documento de “Recomendaciones del CEDEX” de 1994, se cuenta a partir de ahora de unas completas directrices para la realización de las operaciones de dragados portuarios y de vías de navegación (en los casos en que los materiales extraídos se vierten al mar) que son reconocidos como uno de los principales impactos antrópicos sobre el medio marino. No obstante, la Comisión Interministerial ha decidido prolongar el periodo transitorio de las Directrices durante un año más con el objeto de que, en su reunión de 2016, se presenten los resultados de su evaluación y se dedica su posible elevación a rango normativo.

Entre las cuestiones jurídicas más relevantes de las citadas “Directrices de dragados” está la relativa a la caracterización de los “sedimentos no peligrosos” (extraídos por los dragados) que están expresamente excluidos de la aplicación de la Ley 22/2011 de Residuos y Suelos Contaminados. Por otra parte, la operación de dragados está sometida a la evaluación de impacto ambiental –ordinaria o simplificada, según los supuestos- y para el vertido del material de dragado se precisan de los correspondientes “informes de compatibilidad”.

## **2.2. LA REFORMA DE LA LEY 34/1998 DEL SECTOR DE HIDROCARBUROS Y ALGUNAS MEDIDAS PARA LA SOSTENIBILIDAD SOCIAL**

Muy seguramente, tras la experiencia de las prospecciones petrolíferas en las Islas Canarias que, como vimos en la edición anterior de esta obra, generó una gran conflictividad social contraria a las actividades de exploración, se ha decidido reformar, en virtud de la Ley 8/2015, de 21 de mayo, algunas disposiciones del texto de la Ley del Sector de Hidrocarburos. Además de algunas medidas puntuales de modificación del

Título VI de la Ley 34/1998 –sobre Infracciones y Sanciones- orientadas a endurecer las exigencias sobre protección del medio ambiente en las actividades relacionadas con el sector de hidrocarburos, interesa destacar aquí las medidas tributarias introducidas en la reforma para introducir la obligación de un compromiso social con las comunidades locales afectadas por las actividades de exploración, investigación y producción de hidrocarburos como las que contiene el Título II de la Ley 8/2015: “incentivos para las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en los que se desarrollen actividades de exploración, investigación y explotación de hidrocarburos (cfr. su art. 7º).

Como señala el Preámbulo de la Ley 8/2015: “Las actividades de exploración, investigación y explotación de hidrocarburos contribuyen a la riqueza del conjunto de la sociedad mejorando la seguridad de los suministros energéticos, creando riqueza mediante la generación de actividad económica y pago de impuestos y garantizan la sostenibilidad medioambiental mediante la aplicación de unos estrictos estándares de protección medioambiental”, por tal motivo, sigue diciendo el preámbulo: “La presente Ley refuerza los principios anteriores mediante la introducción de la obligación de un compromiso social con las comunidades locales en las que se desarrollan tales actividades que permita un equilibrio adecuado entre la producción de hidrocarburos y las necesidades de tales comunidades”. Y, pensando en las repercusiones de las actividades relacionadas con los hidrocarburos –como el caso destacado de las exploraciones de las Islas Canarias- justifica el legislador la inclusión de esta figura de “responsabilidad social”: “en relación con los rendimientos derivados de las figuras tributarias anteriores, se deberán adoptar los criterios oportunos para que los mismos reviertan con especial intensidad en las Comunidades Autónomas y en los municipios donde se ubiquen tales actividades, de modo que se ajusten de manera más equitativa las esferas de los beneficios públicos nacionales y los regionales que origina la producción de hidrocarburos. De este modo se establecen, previa la correspondiente dotación presupuestaria, incentivos para las Comunidades Autónomas y entidades locales en los que se desarrollen actividades de exploración, investigación y explotación de hidrocarburos. Así se desarrollará un sistema de subvenciones que se adjudicarán para paliar los efectos que las citadas actividades puedan producir en los territorios que las soporten de modo directo y próximo”.

Se trata, en definitiva de una oportuna iniciativa que intenta compensar los potenciales riesgos que pueden derivar de las actividades exploratorias o extractivas a las poblaciones circundantes, costeras o no.

No obstante, a nuestro juicio, esto no impide que se desplieguen en su caso los instrumentos de participación correspondientes.

### **2.3. EL ANTEPROYECTO DE “LEY SOBRE ORDENACIÓN DEL LITORAL DE CATALUÑA” Y OTRAS INICIATIVAS AUTONÓMICAS**

A finales de 2014 el Gobierno de la Generalitat, a propuesta del Conseller de Territorio y Sostenibilidad, aprobaba la memoria preliminar del anteproyecto de Ley de Ordenación del Litoral de Cataluña. Basándose en la competencias recogidas en el art. 149,3 y 149,4 del Estatuto de Autonomía de 2006, en los traspasos de competencias operados por los Reales Decretos 1404/2007 y 1387/2008, así como en los treinta años de experiencia en el ejercicio de las competencias exclusivas de la Generalitat sobre ordenación del litoral (incluidos los “planes directores urbanísticos del sistema costero” aprobados en los años 2005 y 2006) el Gobierno de la Generalitat entendía que había llegado el momento oportuno para llevar a cabo este proyecto normativo.

En la “Memoria General” –hecha pública en 2015- del citado anteproyecto se determinan su objeto general y sus objetivos particulares. Dentro de aquél, el establecimiento y regulación de planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, la regulación de la gestión del régimen económico financiero del dominio público, y la ejecución de las obras y actuaciones en el litoral catalán que no sean de interés general. En cuanto a los objetivos particulares, además de adecuar el marco legal catalán a las potencialidades de las competencias estatutarias, transponer los objetivos y principios del Protocolo del Convenio de Barcelona sobre gestión integrada de las zonas costeras, articular nuevos instrumentos de ordenación y gestión del litoral a través de una “plan territorial sectorial de ordenación del litoral y de las playas”, simplificar los procedimientos administrativos, delimitar los tramos naturales y urbanos de las playas, articular un régimen económico y financiero propio que permita desarrollar políticas más ambiciosas, promover planes de participación pública hacia una buena gobernanza de la gestión integrada de las zonas costeras de Cataluña, etc.

La Memoria general analiza, además, la adecuación de la norma a las finalidades que persigue, el marco normativo en que se enraiza, la relación de disposiciones afectadas por el anteproyecto, la competencia de la Generalitat en esta materia, el contenido de la regulación propuesta con un total de 26 artículos distribuidos en ocho Títulos (Disposiciones generales; Instrumentos de ordenación y gestión del litoral; Procedimiento de

autorizaciones de competencia de la Generalitat; Utilización del dominio público marítimo-terrestre; Régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre; Participación pública; Competencias administrativas; e Inspección del litoral), la relación de personas y entidades a las que se va a someter el anteproyecto al trámite de audiencia y la procedencia de someterlo igualmente a información pública.

En el mes de marzo de 2015 tuvieron lugar en el auditorio del Puerto de Tarragona y en el Museo de la Pesca de Palamós dos sesiones participativas para recoger de los asistentes –representantes de la Generalitat, de los Ayuntamientos costeros y otros actores implicados en la gestión del litoral- propuestas y aportaciones para elaborar el anteproyecto definitivo de la Ley (sobre el plan de ordenación del litoral, sobre los tipos de tramos del litoral, sobre los planes de usos, sobre los ingresos e inversiones, sobre los órganos de participación, etc.).

A finales de 2015 se hizo público el “anteproyecto de Ley sobre ordenación del litoral” a cargo del Director General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Generalitat, recogiendo como sus principales novedades la creación de nuevos instrumentos de ordenación y gestión del litoral catalán (“plan de ordenación del litoral catalán” y “planes de uso del litoral y de las playas”), la distribución de las competencias entre las Administraciones locales y la Generalitat, el establecimiento de una nuevo régimen económico financiero para el dominio público marítimo-terrestre (“canon de explotación”), y el establecimiento de mecanismos para favorecer la gestión integrada del litoral de Cataluña contando con la participación de todos los agentes públicos y privados (“consejos rectora de los espacios litorales”).

El Anteproyecto debe seguir ahora su tramitación administrativa como tal anteproyecto y el envío al Parlamento de Cataluña, pero las circunstancias políticas actuales (cuando escribimos estas páginas) están retrasando el calendario previsto inicialmente.

De aprobarse este Anteproyecto, se trataría, a nuestro juicio, del más ambicioso texto normativo autonómico aprobado jamás que atribuye a las Administraciones territoriales de Cataluña la casi totalidad de las competencias que se ejercen sobre el litoral. Sería un “salto de escala” en los instrumentos de ordenación del litoral de las Comunidades Autónomas costeras que, hasta ahora, sólo han aprobado (y no todas) “planes de ordenación del litoral” como instrumentos de aplicación de las leyes de ordenación del territorio correspondientes.

A propósito de los estos instrumentos de planeamiento litoral

autonómicos, sólo queremos reseñar aquí la Resolución de 11 de noviembre de la Consellería de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio de la Comunitat Valenciana, con fundamento en la Ley de 5/2014 de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Generalitat, en virtud de la cual se inicia el procedimiento de elaboración del “Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat valenciana”. Una buena noticia sobre este futuro instrumento de ordenación del litoral valenciano que se ha venido postergando por los Gobiernos autonómicos precedentes.

### **3. NUEVAS ESTRATEGIAS Y PLANES. LA “ESTRATEGIA DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO DE LA COSTA ESPAÑOLA”**

Al final del mes de octubre de 2015 tenía lugar, en la sede del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, la presentación conjunta por la Directora General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar y de la Directora de la Oficina Española del Cambio Climático, de la “Estrategia de Adaptación de la Costa a los Efectos del Cambio Climático”, fechada en julio de 2015. Esta “Estrategia” no es otra cosa que fruto del cumplimiento –con unos meses de retraso- del mandato contenido en la Disposición Adicional 8ª de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988 de Costas. En efecto, según dicha disposición “El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente procederá, en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la presente Ley, a elaborar una estrategia para la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático, que se someterá a Evaluación Ambiental Estratégica, en la que se indicarán los distintos grados de vulnerabilidad y riesgo del litoral y se propondrán medidas para hacer frente a sus posibles efectos”. El “Estudio ambiental estratégico” para la evaluación ambiental de la citada Estrategia se hizo público también en julio de 2015 para ser sometido, junto a la propia Estrategia al trámite de información pública.

Este pionero documento consta, previa su correspondiente “Introducción”, de tres partes: la Primera relativa al “diagnóstico de la situación actual”, con la descripción del litoral español y sus diferentes vertientes (mediterránea, atlántica y archipiélagos), la implicaciones para la costa española del último informe del IPCC y la referencia al “proyecto cambio climático en la costa (C3E)” que recoge un diagnóstico para toda la costa española en relación con el cambio climático. La Segunda parte contiene los “objetivos específicos de la Estrategia”, las “Directrices

Generales” y las “Medidas propuestas”. La tercera y última Parte de la Estrategia trata de la “implementación y seguimiento” de la misma, adoptando el criterio de “análisis coste-eficacia” de las medidas y concretando las fuentes de financiación, el calendario de aplicación (hasta el año 2050), sus indicadores de seguimiento, la coordinación de todas las Administraciones implicadas y la cooperación entre las mismas, así como las herramientas e instrumentos que favorezcan la consecución rápida y eficiente de sus objetivos.

Limitándonos a los elementos más importantes de la “Estrategia” cabe citar, en primer lugar, sus objetivos generales: de una parte, “Incrementar la resiliencia de la costa española al cambio climático y a la variabilidad climática” y de otra parte, “Integrar la adaptación al cambio climático en la planificación y gestión de la costa española”. En cuanto a los “principios de sostenibilidad” que deben alcanzarse con la Estrategia se relacionan los siguientes:

- Utilizar de forma racional, ordenada y equilibrada el territorio y los recursos naturales
- Priorización de las medidas que supongan un menor consumo o ahorro de energía y el impulso de las energías renovables
- Reducción de la contaminación atmosférica y las emisiones de gases de efecto invernadero
- Contribución al buen estado ambiental de las aguas marinas
- Contribución al buen estado de las aguas superficiales y subterráneas continentales asociadas al litoral (reducción de la intrusión salina, etc.).
- Reducción de la erosión por causas antrópicas
- Priorizar la conservación de las especies españolas endémicas (exclusivas a nivel mundial) que son propias de la costa.
- Evitar la alteración sustancial de ecosistemas valiosos o amenazados, de los hábitats naturales y las especies de flora y fauna de interés para su conservación y evitar infraestructuras que aumenten la accesibilidad de áreas frágiles
- Preservar la funcionalidad de los ecosistemas vinculados con la dinámica fluvial-marina, así como la de los humedales costeros

- Mantener o favorecer la conectividad del territorio, preservando la funcionalidad de los ecosistemas y evitando su fragmentación
- No contribuir a la introducción o proliferación de especies que no tengan carácter autóctono a escala local, apoyando la erradicación activa de especies exóticas invasoras
- Preservar aquellos valores geomorfológicos, identificadores y característicos del paisaje litoral
- Asegurarse de que las actuaciones elegibles posean un diseño bien adaptado al paisaje litoral en el que se inserten, con especial atención a las zonas con paisaje de mayor naturalidad
- Fomentar medidas que impliquen la protección y revalorización del patrimonio cultural asociado a la costa
- Evitar nuevas infraestructuras, construcciones y desarrollos urbanos en la franja costero-litoral.

Sobre los objetivos específicos de la Estrategia éstos se estructuran en los siguientes bloques: diagnóstico, participación, capacitación y concienciación, medidas de adaptación y coordinación, seguimiento y evaluación, y finalmente, investigación. Y, a la hora de determinar la orientación de la Estrategia se fijan un elenco de directrices en torno a los siguientes elementos:

- Sistemas sobre los que se consideran los efectos del cambio climático
  - Factores de cambio a considerar en los diagnósticos
  - Determinación de escenarios y proyecciones
  - Impactos incluidos
  - Niveles de riesgo y consecuencias

Por último, sobre las medidas previstas para lograr los objetivos fijados por la Estrategia se contemplan hasta 26 tipos de medidas –de protección, acomodación, o retroceso-, muchas de ellas relacionadas con la ingeniería, las tecnologías de la información, la gestión de los ecosistemas, la orientación de los comportamientos, etc., pero también vinculadas con las políticas y programas públicos, la economía y las de naturaleza jurídica (por ejemplo, sobre los cambios en el uso del suelo, la protección de

humedales y creación de nuevas áreas intermareales, la integración de la toma de decisiones, etc.). Cabe destacar, a mi juicio, que una de las medidas que se proyecta sobre todos los objetivos previstos es la política pública de la llamada “gestión integrada de las zonas costeras”.

Entre otras medidas de financiación de la Estrategia debe tenerse en cuenta la aprobación por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente del “Plan de Impulso al Medio Ambiente para la Adaptación al Cambio Climático en España” (el PIMA ADAPTA), que, con un presupuesto total de casi 12,1 millones de euros en 2015 (y presumiblemente continuará en los próximos años), incluye acciones en materia de agua, medio natural y costas para paliar los efectos del cambio climático en estos ámbitos.

Fuera de la citada “Estrategia”, para abordar otro tipo de riesgos marinos y costeros, no podemos dejar de citar el Real Decreto 1053/2015, de 20 de noviembre, por el que se aprueba, en el marco de la “Estrategia de Seguridad Marítima Nacional” de 2013 y sobre la base de la nueva Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, la “Directriz básica de planificación de protección civil ante el riesgo de maremotos”.

#### **4. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y DEL TRIBUNAL SUPREMO**

##### **4.1. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA LEY DE REFORMA DE LA LEY DE COSTAS Y SOBRE LA LEY CÁNTABRA DE APROBACIÓN DEL PLAN DE ORDENACIÓN DEL LITORAL**

Cuando escribimos estas líneas se han publicado unos más esperados pronunciamientos del Pleno del Tribunal Constitucional que resuelven algunos de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 2/2013, de 30 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de modificación de la Ley 22/1988 de Costas: de una parte, la STC 233/2015, de 5 de noviembre, en respuesta al recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la citada Ley por 106 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados, y de otra parte, la STC 6/2016, de 21 de enero, en relación con el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de Andalucía.

En la STC 233/2015 el Alto Tribunal, previamente a resolver el recurso de inconstitucionalidad contra casi una veintena de disposiciones

de la Ley 2/2013 considera oportuno fijar unas “líneas maestras” para su decisión que guiarán el examen individualizado de cada impugnación. Dichas “líneas maestras” gravitan sobre los tres preceptos constitucionales –los arts. 9,3, 45 y 132- que constituyen la base constitucional para la protección de los bienes del dominio público marítimo-terrestre. Pueden resumirse así:

- la previsión del art. 132 de la Constitución se proyecta sobre “tipos o categorías genéricas de bienes definidos según sus características naturales homogéneas” (dominio público natural) que forman parte del “dominio público del Estado” y sobre los que el legislador está obligado a protegerlos excluyéndolos del tráfico jurídico privado (inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad) y adoptar todas las medidas necesarias para “preservar sus características comunes” además de asegurar “tanto el mantenimiento de integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos” (FJ 2,a).

- el nexo teleológico que une a los arts. 45 y 132 de la Constitución de manera que el primero (derecho a un medio ambiente adecuado) vincula al referido “dominio público natural” a su “defensa y utilización racional”. Como parte importante de los recursos naturales, sobre el dominio público marítimo-terrestre recaen los “objetivos de protección y mejora de la calidad de vida y defensa y restauración del medio ambiente a los aquél está inseparablemente vinculado” (FJ 2,b)

- el art. 45 de la Constitución no recoge un “derecho fundamental” sino que “enuncia un principio rector” y, en virtud del art. 53,3 de la Constitución, encomienda al legislador la tarea de “determinar las técnicas apropiadas para llevar a cabo la plasmación de ese principio rector”. Una tarea –la de defender y restaurar el medio ambiente- que, como reconoce el propio TC, “se presenta siempre compleja”. En todo caso, añade el Alto Tribunal, “el ordenamiento medioambiental no es neutro”, tiene una marcada “finalidad tuitiva, para hacer frente a los fenómenos de degradación y a las amenazas de todo género” (como los efectos del cambio climático) (FJ 2, c).

- aun reconociendo la virtualidad del “principio de no regresión del derecho medioambiental” el TC señala que se trata “a lo sumo de una *lex non scripta* en el Derecho Internacional ambiental” y una “formulación doctrinal avanzada”. Y, añade que de lo que se trata es de extraer del art. 45 de la Constitución, de sus nociones de “conservación, defensa y restauración del medio ambiente” las consecuencias para la protección del dominio público marítimo-terrestre para lo cual se requiere por parte del legislador una “cuidadosa ponderación” (FJ 2, c).

- por todo lo anterior, el TC señala que, no pudiéndose identificar el deber de conservar el medio ambiente con el deber de conservar la norma, su tarea de control objetivo y externo debe buscar el equilibrio entre una legítima “irreversibilidad de las decisiones normativas” por parte del legislador y la referida interpretación sistemática de los arts. 45 y 132. En cualquier caso, concluye el Alto Tribunal, aun reconociendo que la Ley de Costas de 1988 fue un hito importante en la protección del dominio público marítimo-terrestre, no puede “erigirse en un factor de petrificación” (FJ, 2, d).

Nos centramos ahora en los tres preceptos de la Ley 2/2013 sobre los que, bajo el examen de los principios de irretroactividad, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y protección ambiental, el TC ha estimado su inconstitucionalidad y, por lo tanto, declarado su nulidad.

El primero se refiere al art. 1,39 de la Ley 2/2013 por la que se modificar la “Disposición Transitoria Primera” de la Ley de Costas de 1988, en particular, sobre la exclusión del dominio público marítimo-terrestre a los terrenos que “hubieran sido inundados artificial y controladamente como consecuencia de obras e instalaciones realizadas al efecto y estuvieran destinados a actividades de cultivo marino o a salinas marítimas”. El TC declara “constitucionalmente inadmisibles” la “pretensión de excluir porciones del dominio público natural en atención a su transformación artificial y al tipo de explotación”; “la naturaleza demanial de esas categorías de bienes no es disponible por el legislador”, y, en concreto, de esas categorías o géneros de bienes que constituyen un todo o una unidad indivisible (cfr. FJ 7).

El segundo precepto impugnado y declarado inconstitucional es el relativo a la “Disposición Adicional 4ª” de la Ley 2/2013 por la que se regula el deslinde de la Isla de Formentera. No convencen al Alto Tribunal los argumentos esgrimidos en este caso en la exposición de motivos de la Ley 2/2013 ni las alegaciones del Abogado del Estado que llevan a una significativa reducción del demanio natural en la citada Isla de Formentera del archipiélago de Baleares. Hay una carencia de justificación racional en el precepto impugnado que, como dice el TC, “consagra un exorbitante privilegio proscrito por el propio art. 132, 2 de la Constitución” (cfr. FJ 12º).

El tercer precepto afectado por la tacha de inconstitucionalidad es la “Disposición Adicional 9ª” de la Ley 2/2013 que regula la garantía de funcionamiento temporal de determinadas instalaciones de depuración que deben ser reubicadas en cumplimiento de resoluciones judiciales. Como es sabido este supuesto se refiere a la depuradora “Vuelta Ostrera” en la costa

de Cantabria, construida en la zona de dominio público marítimo-terrestre y declarada ilegal por el Tribunal Supremo en 2013. Aún reconociendo la posibilidad de ocupación del dominio público marítimo-terrestre – conforme a lo previsto en el art. 32,1 de la Ley de Costas- para “aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación”, la doctrina constitucional de las “leyes singulares” contiene límites constitucionales específicos. Pero en el caso que nos ocupa, el Alto Tribunal declara que la disposición impugnada (en su apartado 2º) no respeta el “monopolio de los jueces y tribunales para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado”, “desplaza indebidamente la decisión de ejecutar lo juzgado a la Administración, al supeditar el inicio de las actuaciones tendentes a la adecuada sustitución de las instalaciones a que las “circunstancias económicas lo permitan”, a criterios de sostenibilidad y a la garantía del cumplimiento de otras inversiones conexas” (cfr. FJ 15º).

Por lo que se refiere a la “Disposición Adicional 7ª” de la Ley 2/2013 –que excluye a determinados núcleos de población del dominio público marítimo-terrestre (lo especificados en su Anexo)-, el TC lo considera una operación legal constitucionalmente legítima -de “identificación, *ope legis*, de unos terrenos que notoriamente han perdido por obra de la acción del hombre las características de dominio público natural”- aunque, sigue diciendo el Alto Tribunal, “no excluye la aplicación, caso por caso, de todos los requisitos que constituyen una exigencia previa e imprescindible para su situación jurídica registral” (Cfr. FJ 14º).

Sobre el resto de los preceptos impugnados en el recurso de inconstitucionalidad el TC rechaza sus argumentos basándose fundamentalmente en la libertad de configuración del legislador para regular la legislación básica sobre el dominio público marítimo terrestre. Se rechaza así uno de los principales fundamentos del recursos que entiende que la reducción del nivel de protección dominio costero operado, a su juicio, por la Ley 2/2013 respecto al previsto en la Ley de Costas de 1988 es una flagrante violación del “principio de no regresión ambiental”.

En cuanto a la STC 6/2016, de 21 de enero, resolviendo el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Consejo de Gobierno de Andalucía, reiterando entre otras su doctrina contenida en la STC 233/2015 antes analizada, rechaza todos los argumentos alegados por el representante de la Junta de Andalucía. “Por su estrecha conexión con el debate trabado en este proceso, la remisión a estos pronunciamientos previos nos exime de reproducir cuanto ya hemos dicho en relación al canon general de enjuiciamiento, siquiera en extracto, y nos permite entrar directamente al

análisis de los preceptos impugnados, haciendo referencia a la jurisprudencia previa en lo que específicamente sea pertinente” señala en FJ 2º. A lo largo de cuatro fundamentos jurídicos, rechaza todos los argumentos presentados por el recurrente, incluso cuando, a diferencia del recurso resuelto por la STS 233/2015, se alegan razones impugnatorias basadas en la vulneración de las competencias autonómicas en materia de ordenación y urbanismo y, en el supuesto de la competencia atribuida al Delegado del Gobierno para suspender actos y acuerdos de las entidades locales (en virtud del art. 1,38 de la Ley 2/2013), la impugnación se fundamenta en el principio de la autonomía local.

Concluyendo este apartado, la respuesta del Tribunal Constitucional a los recursos de inconstitucionalidad presentados contra la Ley 2/2013 nos parecen un tanto decepcionantes. Comprendiendo los límites del control del Alto Tribunal y del principio de “conservación del ordenamiento”, me parece se podría haber adoptado una interpretación más ambiciosa del conjunto del bloque de constitucionalidad y del ordenamiento jurídico sobre los bienes del dominio público marítimo-terrestre menos formalista. Como ya defendimos en otra edición de esta publicación (la del 2014) la Ley 2/2013 se nos antojaba arbitraria en alguna de sus determinaciones, vulneradora del derecho de igualdad ante la Ley, una Ley singular de dudosa constitucionalidad y, en definitiva una Ley desafortunada. Nos congratulamos de que, al menos en parte, el Tribunal Constitucional nos ha dado la razón.

En otro orden de cosa pero también, procedente del Alto Tribunal, nos parece digna de mención la STC 57/2015, que tiene por objeto la resolución del Recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 2/2004 de la Comunidad de Cantabria, del Plan de Ordenación del Litoral. Para quienes nos hemos interesado desde hace mucho tiempo por las iniciativas y planes de ordenación del litoral en España, esta decisión del Pleno del TC se ha demorado mucho tiempo (más de diez años) desde que fue interpuesto en 2004 el recurso de inconstitucionalidad por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular en el Senado contra la citada Ley 2/2004, si bien es verdad que en el ínterin de su espera, por un cambio del Gobierno regional fue aprobada la Ley 8/2013, de 2 de diciembre, por la que se modificó la referida Ley 2/2004, Este el motivo por el que el Alto Tribunal ha decidido extinción del recurso de inconstitucionalidad, por desaparición sobrevenida de su objeto, respecto de parte de él (de la Disposición Transitoria 4ª de la Ley recurrida).

Dejando para un comentario más profundo y atinado de mi colega de esta publicación encargado de comentar las novedades que han tenido lugar en la Comunidad Autónoma de Cantabria, me parece oportuno en este

comentario sectorial sobre “costas y litoral” poner de manifiesto el relevante debate jurídico que se desarrolló con ocasión de la aprobación del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria que fue uno de los primeros, junto el del Principado de Asturias, promovidos para llevar a cabo una verdadera ordenación del litoral en España. La ordenación del litoral recogida en la Ley 2/2004 –que tuvo por fundamento la Disposición Adicional 4ª de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria- fue considerada por muchos de los 37 municipios costeros como un ataque a la autonomía local, al entender que algunas de las funciones y contenidos del repetido Plan que, presuntamente, se inmiscuían en las competencias propias municipales sobre ordenación urbanística y medio ambiente.

Por encima de los detalles del contenido de la Sentencia y de otros detalles analizados en la misma -como por ejemplo, la alegación de los recurrentes por no haberse sometido la Ley a evaluación de impacto ambiental, o las impugnaciones basadas en una insuficiente participación de los municipios afectados en la aprobación de la Ley, tachas que han sido rechazadas por el Tribunal Constitucional-, resulta de gran interés, a mi juicio, la doctrina contenida en los FFJJ 8º a 25º. A lo largo de estos fundamentos jurídicos el Alto Tribunal va analizando las diferentes figuras y técnicas de protección y ordenación del litoral que fueron objeto de impugnación.

Desde los instrumentos de ordenación como las “actuaciones integrales estratégicas” y los “proyectos singulares de interés regional” (concretados con precisión en uno de los Anexos de la Ley), hasta los conceptos de “capacidad de carga” y de “capacidad de acogida”, así como otras reglas utilizadas (por ejemplo, “malla de espacios libres”, “delimitación de espacios para recogida de residuos y para vertidos”, “áreas de protección costera”, “planes de reordenación del entorno de las playas”, etc.), el Tribunal Constitucional, a pesar de reconocer la estrecha imbricación entre las competencias autonómicas y municipales sobre el territorio, no tiene empacho en ir destacando en la casi totalidad de los preceptos impugnados la legitimidad en la actuación de ordenación del litoral del Gobierno regional y su fundamento en la existencia de intereses supramunicipales.

Únicamente declara el Tribunal Constitucional la inconstitucionalidad de tres preceptos: el art. 45, 3, el 51, 2 (en dos de sus incisos) y el apartado segundo de la Disposición Transitoria 8ª. El primero, porque al establecer dentro de los “criterios generales de desarrollo urbanístico en el Área de Ordenación” que “el planeamiento dirigirá los

crecimientos urbanísticos hacia las zonas con pendientes más suaves”, el Alto Tribunal entiende que “el legislador autonómico niega todo margen de opción al municipio” (FJ 17, a). Sobre el art. 51,2 –relativo al apartado de las “actuaciones integrales estratégicas”- el Tribunal estima el recurso y declara la inconstitucionalidad y nulidad de los incisos “en cuyo caso sus determinaciones prevalecerán sobre las de este Plan” así como “y con independencia de su clasificación urbanística”, ya que supone “un debilitamiento del principio de autonomía local carente de razón suficiente” (cfr. FJ 18º, a). El último precepto declarado inconstitucional – la Disposición Transitoria 8ª- sobre los procedimientos sancionadores iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley -que pasan a atribuirse a la competencia autonómica- por tratarse de una privación de las competencias que la legislación urbanística reconoce a los municipios y por no justificarse la existencia de un “interés supramunicipal” que lo legitime.

En definitiva, la doctrina contenida en esta STC nos parece de gran interés para ponderar y resolver con acierto los conflictos que se están produciendo con ocasión de la aprobación de los planes de ordenación del litoral en la mayor parte de las Comunidades Autónomas, si bien somos conscientes que muchos de esos conflictos podrán resolverse por la vía de la Jurisdicción Contencioso-administrativa ya que los planes suelen adoptar, salvo el del Cantabria, la naturaleza jurídica reglamentaria.

#### **4.2. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO: LAS SENTENCIAS DE LOS CASOS DE “EL ALGARROBICO” Y DEL BUQUE “PRESTIGE”**

A finales del mes de enero de 2016 saltaba a los medios de comunicación la información sobre la Sentencia 856/2015 de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo sobre el caso del buque “Prestige”. Se trata de la respuesta al recurso de casación interpuesto contra la sentencia de la Audiencia Provincial de A Coruña de 13 de noviembre de 2013, por muy diferentes sujetos: la Xunta de Galicia, el Ministerio Fiscal, el Capitán del “Prestige” (el ciudadano griego, Apostolos Ioannis MANGOURAS), la plataforma ciudadana “Nunca Mais”, etc. Como es sabido, aquella sentencia de la Audiencia Provincial únicamente condenó al Capitán griego por delito de desobediencia grave a la autoridad y absolvió a todos los imputados (entre ellos, el propio Capitán y el, entonces, Director General de la Marina Mercante, José Luis LÓPEZ-SORS) de los delitos contra el medio ambiente de los que se les acusaba por las diferentes partes de la acusación.

La nueva Sentencia del Tribunal Supremo casa y anula la anterior sentencia al declarar, por el contrario, que “los hechos declarados probados por la Audiencia Provincial, son constitutivos de un delito imprudente contra el medio ambiente en la modalidad agravada de deterioro catastrófico previsto en el Código Penal”. Por tal motivo, el Capitán MANGOURAS ha sido condenado a una pena de dos años de prisión aunque, por su carencia de antecedentes penales, no volverá a pisar la cárcel. Recuerdo muy bien cuando tuve la oportunidad de asistir a la lectura de aquella Sentencia de la Audiencia Provincial de Coruña de 2013 en la que el estribillo era: “nada puede probarse”, “nada se ha podido demostrar”... y la sensación de perplejidad que inundó la Sala donde tuvo lugar la lectura de la Sentencia. Una sensación de impunidad, de que después de la catástrofe, nadie era responsable de tan graves acontecimientos y de los ingentes daños valorados por la Fiscalía en 4.442 millones de euros.

Después de aquella experiencia de cierta frustración, estaba claro que casi nadie estaba satisfecho –ni defensores, ni acusadores- con el resultado judicial y que el recurso al Tribunal Supremo no se iba a dejar esperar. Ahora, la extensa –y pedagógica- sentencia de casi doscientas páginas tenía la nada sencilla tarea de reabrir en la casación el tema de la responsabilidad civil derivada del delito cometido por el Capitán y la consiguiente extensión de la misma a otros sujetos, en particular, a la aseguradora del “Prestige” (la británica “London P&I Club”), con la que el armador había suscrito una póliza de hasta 1.000 millones de dólares.

A lo largo de los fundamentos jurídicos 7º a 40ª el Tribunal Supremo va desgranado los elementos de juicio para emendar la plana a la Audiencia Provincial y considerar como hechos probados que el Capitán MANGOURAS incurrió en un delito imprudente contra el medio ambiente pues “generó un riesgo de contaminación que excedió del meramente grave que exige el tipo básico, cuyos contornos quedaron desbordados con una proyección de lesividad para el medio marino y el ecosistema en general, no sólo irreversible (...) sino además catastrófica” (FJ 35ª). De otra parte, a lo largo de los fundamentos jurídicos 42ª al 61ª se sustancia la respuesta a la acusación contra José Luis LOPEZ-SORS y concluye –como la Audiencia Provincial- que no se dan los supuestos fácticos que permitan condenar por delito ecológico al, por entonces, Director General de la Marina Mercante (es decir, como reclamaban los acusadores, por “una actuación intencional o gravemente imprudente que se concretó en el alejamiento del buque de la costa hasta su hundimiento”). Sin dejar de señalar algún omisión en su conducta como la falta de constitución en el momento del accidente del “Comité Técnico Asesor”, se pone de

manifiesto que actuó con la profesionalidad exigida y añadiendo que, además, “no se pueden obviar las circunstancias en que se adoptó la decisión”.

Por lo que se refiere a la responsabilidad civil, el Tribunal desarrolla su posición en los fundamentos jurídicos 62º a 74º con la loable finalidad de proporcionar a los perjudicados la máxima indemnización posible. Sin embargo, como ha comentado recientemente el experto en Derecho Marítimo, el Profesor José Luis GABALDÓN, es muy probable que tan elogiabile propósito se vea frustrado ante la fuerza jurídica del “Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños debidos a la contaminación de Hidrocarburos” (en concreto, el conocido por las siglas CLC-92) que limita la responsabilidad de los sujetos intervinientes (capitán, propietarios, armadores, aseguradores). Es decir, que es muy posible, que la compleja ejecución de la Sentencia no pueda obtener más de los casi 23 millones de euros depositados por el asegurador del “Prestige”, además de los aproximadamente 172 millones de euros del “Fondo Internacional para la Indemnización por Contaminación de Hidrocarburos” (FIDAC).

Como ha sido puesto de manifiesto por gran número de expertos el vigente régimen de responsabilidad civil por daños de hidrocarburos (CLC) y de otras sustancias nocivas y potencialmente peligrosas (SNP), adoptados por la Organización Marítima Internacional (OMI) resultan a todas luces insuficiente. De cara al futuro, cabe la opción por el modelo por el modelo unilateral de responsabilidad de la “Oil Pollution Act” de 1990 de los Estados Unidos de América, o, como defienden algunos expertos, la reforma de la normativa comunitaria europea sobre responsabilidad ambiental para incorporar –bajo el principio “quien contamina paga”- los daños por tráfico marítimo, ahora expresamente excluidos.

Cambiando de tema pero siempre dentro de la jurisdicción del Tribunal Supremo nos referimos ahora las recientes cuatro sentencias de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, dictadas el pasado 10 de febrero sobre el caso de “El Algarrobico”. Cuatro terminantes pronunciamientos de la más alta instancia judicial –favorables a las pretensiones de la citada asociación ecologista y de la Junta de Andalucía, y desestimatorias de los recursos presentados por la entidad mercantil “Azata” (propietaria del hotel)- deberían poner ya el punto final a uno de los más increíbles galimatías judiciales del contencioso ambiental de los últimos decenios en nuestro país.

El fantasmagórico hotel “Azata” construido, a partir del año 2003, en el lugar conocido como “El Algarrobico”, perteneciente al término

municipal de Carboneras del litoral almeriense y en pleno corazón del bello Parque Natural de Cabo de Gata Níjar, ha requerido más de veinte decisiones de diferentes órganos e instancias judiciales (contrarias mayoritariamente a su existencia) para obtener una terminante y definitiva declaración sobre su ilegalidad. Si bien, ahora queda pendiente su ejecución, es decir, su derribo y la reposición del terreno en el que se asienta la instalación turística a su situación natural anterior.

La noticia merece celebrarse por cuanto que, a nuestro juicio, marca el fin de una etapa –que el gran maestro Ramón MARTÍN MATEO denominó “de la gallina de los huevos de cemento”- que acabó, en el fragor de la crisis económica, con la trágica “burbuja inmobiliaria” y de la que el Hotel del Algarrobico constituía un triste ejemplo de ese urbanismo salvaje e invasor de las zonas costeras. Pero, al mismo tiempo, el “non-nato” hotel “Azata” ha sido todo un símbolo de la lucha para salvar el litoral del tsunami enladrillador que ha dominado nuestras costas. Además, este edificio era el primero de los ocho hoteles inicialmente planificados en el Cabo de Gata.

Por tal motivo, hay que dar la enhorabuena a todos aquellos que han luchado, contra el viento y marea, sorteando los recovecos y requiebras procesales de este pleito: primero al Juez Jesús RIVERA quien, al comienzo de este “culebrón”, a principios de 2006 paralizó las obras del hotel y en septiembre de 2008 declaró ilegal su licencia de obras; a la asociación Greenpeace que trabajó con tesón en los tribunales y sobre el terreno; a la Asociación “Salvemos Mojácar y el Levante Almeriense”, que ha sabido promover una amplia campaña en la opinión pública.

El caso del “Algarrobico” constituye un importante y simbólico hito de esa “lucha por el Derecho” que tenemos por delante en la defensa del medio ambiente y de la ordenación integral del litoral. Incluso la reforma de la Ley de Costas de 1988 -operada por la escasamente proteccionista Ley 2/2013- incluyó en su art. 119,2 una habilitación al Delegado del Gobierno para, a instancias del Ministro de Medio Ambiente, “suspender los actos y acuerdos adoptados por las entidades locales que afecten a la integridad del dominio público marítimo terrestre o de la servidumbre de protección”, que se ha denominado “cláusula anti-Algarrobico”. Una norma que, por cierto, acaba de ser validada por el Tribunal Constitucional (en su Sentencia 6/2016 de 21 de enero de 2016 en la que se rechaza el recurso presentado por la Junta de Andalucía contra la citada reforma de la Ley de Costas) declarando que «resulta constitucionalmente legítima» la intervención de un órgano estatal a través de un mecanismo cautelar y extraordinario, cuando el acto local afectado por la medida de suspensión

pueda comprometer la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales o su libre utilización pública y gratuita...”.

Tanto en el caso de “El Algarrobico” como en muchos de los otros supuestos similares se da la circunstancia de que, junto con la ejecución por parte de los promotores privados de las construcciones declaradas ilegales, concurren las actuaciones favorables de las entidades locales y, al menos, la desidia o inactividad del resto de las Administraciones – autonómicas y/o estatales-. Por tal motivo, en tales casos es muy valiosa la actuación de la sociedad civil (particulares concienciados, asociaciones ecologistas, etc.) para evitar la impresentable impunidad de dichas conductas.

Como siempre, sin descuidar la necesaria labor de depuración de los órganos judiciales frente a actuaciones –públicas y privadas- arbitrarias y contrarias al ordenamiento jurídico, insistimos aquí en la importancia de las medidas preventivas. No en vano, la demolición del hotel “Azata” y la restauración de la zona tiene un coste valorado en más de siete millones de euros y, a la espera de la ejecución de la Sentencia del Tribunal Supremo aquí comentada, es muy posible que dichas tareas tengan que realizarse conjuntamente por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y la Junta de Andalucía, y por lo tanto, con cargo a los dineros de los contribuyentes.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO MAS, M. J.: “La modificación de los deslindes del dominio público marítimo-terrestre: reflexiones del derecho de propiedad y de la protección de la confianza legítima”, en *Revista de Administración Pública*, nº 198 (2015), pp. 75-127

ARANA GARCÍA, E.: “La Ley 2/2013 de Protección y Uso Sostenible del Litoral: las "soluciones singulares" y las nuevas medidas relativas a los riesgos naturales en la costa”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Año 2015, Año nº 49, Número 295. Dedicado a: Monográfico sobre costas: su nuevo reglamento, pp. 101-135

BARRETO CIFUENTES, S.: “Aspectos generales del régimen de los bienes del litoral marítimo: competencias y limitaciones sobre el Derecho de propiedad”. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n. 9, enero- junio 2013, pp. 145-167, [en línea]. Disponible en Internet:

<http://revistas.uexternado.edu.co/index.php?journal=Deradm&page=>

[article&op=view&path\[\]=3499](#) [Fecha de último acceso 25 de mayo de 2015].

CANEDO ARRILLAGA, M. P. (Dir.): *Administración y competencia. Un análisis de la labor general de la Administración y una especial mirada a la situación de competencia en los puertos*, Aranzadi, Pamplona, 2015

CANCER MINCHOT, P. y otros: *Comentario a la Ley 2-2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988 de Costas*, Editorial Aranzadi, Cizur Menor, 2014

CARLÓN RUIZ, M.: “La servidumbre de protección de costas: un estudio a la luz de la Ley 2/2013 y del nuevo Reglamento General de Costas”, *Revista de Administración Pública* (CEPC), n. 196, enero-abril 2015, pp. 137-169

CASAR FURIÓ, M. E.: “El urbanismo y las costas valencianas: la nueva Ley de Costas y su desarrollo reglamentario ante el panorama actual”, *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, n. 295, enero-febrero 2015, pp. 181-205

DE LARRUCEA, J.R.: *Seguridad marítima. Teoría general del riesgo*, Marge Books, Madrid, 2015

CHINCHILLA PEINADO, J. A.: “La Ley 2/2013, de Protección y Uso Sostenible del Litoral, y el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de costas”, *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, n. 295, enero-febrero 2015, pp. 137-180

FRANCO GARCÍA, M. A.: “Las emergencias marítimas: especial referencia a la intervención militar”, *Revista española de derecho administrativo*, Nº 161, 2014, pp. 299-330

FRANCO GARCÍA, M. A.: “La protección civil en la mar: el sistema español de respuesta ante la contaminación marina accidental”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Nº 43-44, 2014, pp. 112-177

FRANCO GARCÍA, M. A.: *Las relaciones jurídicas cívico-militares en el ámbito marítimo nacional*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2015

FRANCO GARCÍA, M. A.: *La respuesta del Derecho Administrativo ante la contaminación del medio marino por los buques*, Universidad de Cádiz, Cadiz, 2015

- HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H. M.: “Vicisitudes judiciales sobre el hotel Algarrobico: ni vencedores ni vencidos”. *Ecoiuris: la página del medio ambiente*, 14 julio 2015, pp. 1-15
- JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, J.: “Los efectos de la modificación de la Ley de Costas sobre el régimen jurídico de los puertos autonómicos”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Año 2015, Año nº 49, Número 295. Dedicado a: Monográfico sobre costas: su nuevo reglamento, pp. 45-99
- LORA-TAMAYO VALLVÉ, M.: *Proyectos singulares de regeneración urbana: un análisis comparado de las zonas costero-portuarias de Nueva York, Londres y Dublín*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters, 2015
- MENÉNDEZ REXACH, A.: “Definición de la ribera del mar: novedades del Reglamento de Costas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Año 2015, Año nº 49, Número 295. Dedicado a: Monográfico sobre costas: su nuevo reglamento, pp. 17-44
- MENENDEZ REXACH, A.: “Ordenación del litoral: una propuesta de revisión”, *Práctica Administrativa: Revista Mensual de Urbanismo*, nº 137 (2015), pp. 6-17
- MUÑOZ AMOR, M. del M.; NAVARRO RODRÍGUEZ, P.: “Medidas locales de lucha contra el cambio climático: especial atención al caso de Andalucía”. *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, n. 297, abril-mayo 2015, 125-152
- NAVARRO ORTEGA, A.: “La instalación de energías renovables y la protección del medio marino”, en *Administración local y energías renovables* / Coord. por M. A. TORRRES LÓPEZ y J. CONDE ANTEQUERA, 2015, págs. 245-274
- PONS CÁNOVAS, F.: *El nuevo régimen jurídico de las costas: ¿Contribuirá de forma eficaz a la protección y al uso sostenible del litoral?*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi, 2015
- RODRÍGUEZ VIDAL, J. y NÚÑEZ LOZANO, M. C.: *El litoral de Andalucía. Norma y naturaleza*, Universidad de Huelva, Huelva, 2015.
- ROJAS HERRERA, Ó. M.: *Régimen jurídico del litoral: comparación entre los ordenamientos español y costarricense*. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Germán Valencia Martín, Alicante: Universidad

de Alicante. Departamento de Estudios Jurídicos del Estado, 2015. 521 p.,[en línea]. Disponible en Internet: <http://hdl.handle.net/10045/41694> [Fecha de último acceso 30 de enero de 2015].

VILLALÓN PRIETO, C.: “Aguas y costas: corresponde a la Administración acreditar que los terrenos reúnen características de dominio público marítimo terrestre: a propósito de la desnaturalización del DPMT”. *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 37, octubre 2014

ZAMORA ROSELLO, M. R.: “Transporte marítimo”, *Estudios jurídicos hispano-lusos de los servicios en red: (energía, telecomunicaciones y transportes) y su incidencia en los espacios naturales protegidos* / Isabel González Ríos (Dir.), 2015, pp. 523-547

