

DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO TERRESTRE

(Comentario a la STS de 21 de marzo de 2012) ¹

JULIO GALÁN CÁCERES

*Miembro del Cuerpo Jurídico de Defensa
y profesor del CEF*

Extracto:

EL tristemente famoso hotel «El Algarrobico» ubicado en Carboneras (Almería) viola, a juicio del Tribunal Supremo, la Ley de Costas, al haber desestimado los motivos esgrimidos por el Ayuntamiento de Carboneras contra una sentencia previa de la Audiencia Nacional que declaró conforme al ordenamiento jurídico una Orden Ministerial del año 2005 por el que se amplió a 100 metros la zona de servidumbre de protección en el litoral que acoge el establecimiento de 411 habitaciones y 20 plantas. El Tribunal Supremo considera que el ayuntamiento debió proceder, una vez entró en vigor la Ley de Costas, a revisar su plan parcial del suelo donde se ubica el hotel, en cuyo ámbito no se había producido desarrollo urbanístico alguno, para ajustarlo, en cuanto anchura de la servidumbre de protección, a los preceptos de la ley.

Palabras clave: Ley de Costas, servidumbre de litoral, dominio público marítimo terrestre.

¹ Véase el texto de esta sentencia en *Ceflegal. Legislación y Jurisprudencia*, núm. 136, mayo 2012.

PUBLIC MARITIME TERRESTRIAL DOMAIN

(Commentary on the Tribunal Supremo of 21 march 2012) ¹

JULIO GALÁN CÁCERES

*Miembro del Cuerpo Jurídico de Defensa
y profesor del CEF*

Abstract:

THE sadly famous hotel «The Algarrobico» located in Carboneras (Almeria) violates, in the opinion of the Supreme Court, the Law of Coasts, on having had scorned the motives used by the Town hall of Carboneras against a previous judgment of the National Hearing that declared in conformity with the juridical classification a Ministerial Order of the year 2005 for which wide to 100 meters the zone of protection servitude in the littoral that receives the establishment of 411 rooms and 20 plants. The Supreme Court thinks that the Town hall should have proceeded, once the Law of Coasts came into force, to checking his partial plan of the soil where the Hotel is located, in whose area had not produced to itself urban development any development, it to fit, in width of the protection servitude, to the rules of the law.

Keywords: Law of Coasts, servitude of littoral, public maritime terrestrial domain.

¹ Véase el texto de esta sentencia en *Ceflegal. Legislación y Jurisprudencia*, núm. 136, mayo 2012.

El presente comentario se va a proyectar sobre la enésima resolución jurisdiccional que se ha dictado en relación con una de las más lamentables consecuencias de la voracidad urbanística que ha padecido nuestro país hasta tiempos recientes y que al fin a la postre puede llegar a suponer la más que probable demolición en un tiempo razonable de una edificación que cabe calificar como «monstruosa» tanto por su volumen como por el lugar donde se ubica. Nos estamos refiriendo al más que célebre hotel el «Algarrobo», situado en el término municipal de Carboneras (Almería), construido en suelo protegido no urbanizable dentro del Parque Natural del Cabo de Gata-Níjar, obra que se encuentra en la actualidad paralizada con el 95 por 100 de la construcción completada y que se encuentra inmerso en una veintena de procedimientos judiciales.

La perspectiva sobre la que se va a analizar la cuestión, dejando al margen su más que evidente problemática urbanística, es aquella que se deriva de la aplicación de la normativa sobre costas, atendido el hecho de que la construcción se encuentra muy próxima al mar.

Nos situamos en el mes de noviembre de 2005, cuando por parte del Ministerio de Medio Ambiente se aprueba el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre de un tramo de costa de casi 6 kilómetros de longitud comprendido entre el final de la Playa de Lacon hasta el límite del término municipal de Mojacar, en la provincia de Almería, tramo donde se encuentra ubicada la construcción destinada al hotel «El Algarrobo». El extremo más sobresaliente del deslinde era la ampliación de la extensión de la servidumbre de protección de 20 a 100 metros, circunstancia con la que ya en fase de alegaciones administrativas mostraba su frontal desacuerdo el ayuntamiento afectado, a la sazón, Carboneras, al entender que su normativa urbanística entraba en contradicción con dicha ampliación, normativa que preveía una servidumbre de 50 metros.

El precepto clave sobre el que se fundamentó dicha ampliación no era otro que el artículo 23 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, que prevé que «la servidumbre de protección recaerá sobre una zona de 100 metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar», completando dicha previsión normativa con lo contemplado en la disposición transitoria tercera, apartado 3, del mismo texto legal que declara que «los terrenos clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de la presente ley estarán sujetos a las servidumbres establecidas en ella, con la salvedad de que la anchura de la servidumbre de protección será de 20 metros», mandato que resulta desarrollado por la disposición transitoria novena del Reglamento de la Ley de Costas (aprobado por RD 1471/1989, de 1 de diciembre) al establecer que «a los efectos de la aplicación del apartado 1 anterior, solo se considerará como suelo urbano el que tenga expresamente establecida esta clasificación en los instrumentos de ordenación vigentes en la fecha de entrada en vigor de la Ley de Costas, salvo que se trate de áreas urbanas en las que la edificación estuviera consolidada o los terrenos dispusieran de los servicios exigidos en la legislación urbanística competente les hubiera reconocido expresamente ese carácter».

Una vez que dicho deslinde se aprueba por Orden Ministerial, el propio Ayuntamiento de Carboneras lo impugna ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, el cual de manera taxativa rechaza la pretensión de aquel de ver limitada la extensión de la servidumbre a solo 50 metros en lugar de los 100 aprobados por el deslinde, al entender que en el presente supuesto, ni los terrenos tienen la consideración de urbanos ni la edificación en cuestión está consolidada, razones que avalarían la corrección de la extensión de la servidumbre.

Un aspecto más que debe resaltarse es la circunstancia de la aprobación por parte del Ayuntamiento de Carboneras del Plan Parcial que permitió la construcción del hotel a lo largo del año 1988, pero justo con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas, el 29 de julio de 1988. A ello da adecuada respuesta la disposición transitoria tercera de la Ley de Costas que en su apartado b) declara que «los planes parciales aprobados definitivamente con posterioridad al 1 de enero de 1988 y antes de la entrada en vigor de esta ley, que resulten contrarios a lo previsto en ella, deberán ser revisados para adaptarlos a sus disposiciones, siempre que no se dé lugar a indemnización de acuerdo con la legislación urbanística. La misma regla se aplicará a los planes parciales cuya ejecución no se hubiera llevado a efecto en el plazo previsto por causas no imputables a la Administración, cualquiera que sea la fecha de su aprobación definitiva».

A la vista de tal previsión, la propia Audiencia Nacional nos indica que tal revisión del planeamiento no se llevó a cabo, llegando incluso a afirmar que, en contra de lo sostenido por el ayuntamiento, la propia determinación del plan parcial, no impide que se respeten los 100 metros de servidumbre de protección, de lo que se deduce la innecesariedad de fijar indemnización alguna y, en todo caso, eso nunca sería objeto del presente litigio, como tampoco lo es la razón o circunstancia por la que no se ha llegado a modificar el planeamiento urbanístico para acomodarlo a las exigencias de la Ley de Costas y de su reglamento. En consecuencia, a la vista de todos los motivos expuestos, la Audiencia Nacional desestima el recurso, interponiendo el ayuntamiento recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

La Administración recurrente fundamenta su recurso en 4 motivos, personándose como partes recurridas tanto la Administración del Estado -autora del deslinde impugnado en la instancia- como una asociación ecologista local. Citemos de manera resumida los motivos aducidos para proceder posteriormente a su análisis. El primero de ellos, de índole formal, denuncia la incongruencia omisiva en que a juicio del recurrente ha incurrido la Audiencia Nacional, al considerar que no se ha efectuado pronunciamiento alguno acerca de la alegación relativa a la ampliación de la anchura de la servidumbre, así como las referencias efectuadas a principios generales tales como el de seguridad jurídica, de confianza legítima y de autonomía municipal.

En el segundo, ya de índole material, se invoca la infracción de una serie de disposiciones transitorias de la Ley de Costas, poniéndose de manifiesto la existencia de un Plan Parcial previo a la entrada en vigor de la Ley de Costas, que debería haber sido respetado y que fijaba la anchura de la servidumbre en 50 metros, instrumento de planeamiento que además había recibido las «bendiciones» de la Administración Estatal competente en materia de costas.

En el tercero se aducen como conculcados los principios de seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima, al no haberse tenido en cuenta el hecho de que el Ministerio de Medio Ambiente procedió al deslinde del tramo de costa donde se encuentra ubicado el hotel, después de ocho años de haberse iniciado dicho procedimiento, cuando ya se había desarrollado las especificaciones del planeamiento urbanístico diseñado por el ayuntamiento para dicha zona, y como ya hemos visto, preveía una anchura de 50 metros en lugar de los 100 finalmente acordados.

Por último, en el cuarto motivo se invoca el principio de autonomía local consagrado en el artículo 140 de la Constitución Española, al considerar que el mismo se ha visto lesionado al haberse atentado contra las normas urbanísticas propias del ayuntamiento, pues al fin y a la postre se han limitado las potestades urbanísticas permitidas en suelo urbanizable dentro de la franja de servidumbre que ha sido ampliada a 100 metros, desapoderando de la potestad de fijar la anchura de la servidumbre de protección a la Administración urbanística municipal, que le viene atribuida legalmente al existir un Plan Parcial aprobado con posterioridad al 1 de enero de 1988 y, sin seguir el procedimiento para proceder, en su caso, a la referida ampliación.

Siguiendo el orden por el que se formularon los motivos, el Alto Tribunal comienza su análisis entrando a resolver el primero de los invocados, rechazando el mismo al entender que la Audiencia Nacional, si bien de manera implícita, ha dado cumplida respuesta a las cuestiones esgrimidas por el ayuntamiento pues frente a una pretendida lesión de los principios de seguridad jurídica, de confianza legítima y de autonomía municipal, se alza la Sala considerando que el ayuntamiento debió proceder una vez entró en vigor la Ley de Costas a adaptar su normativa urbanística, concretamente en lo que se refiere a la anchura de la servidumbre de protección de 100 metros en lugar de los 50 previstos en sus normas locales, imputándose, por tanto al propio ayuntamiento la inseguridad jurídica creada por la ausencia de la adaptación requerida por las disposiciones transitorias de la Ley de Costas.

Con relación a la segunda de las quejas, consistente en la falta de respeto a las competencias municipales para ajustar el planeamiento en cuanto a la anchura de la servidumbre de protección, poniendo de manifiesto el hecho de que la Administración estatal competente en materia de costas informara favorablemente las normas subsidiarias del ayuntamiento que fijaron la anchura de la servidumbre en 50 metros, el Tribunal Supremo tras reprochar a la Administración del Estado que no promovieran del ayuntamiento la modificación de sus normas urbanísticas, no puede por menos que refutar lo pretendido por aquel, al no apreciar circunstancia alguna que exima de la obligación de cumplir lo preceptuado en el artículo 23 de la Ley de Costas, que, como hemos visto, fija de manera rotunda la anchura de la servidumbre de protección en 100 metros medidos tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar.

Además aprovecha este motivo la Sala para poner de manifiesto la «equivocación» en que incurre el ayuntamiento recurrente al argumentar que había modificado su normativa urbanística con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas, lo que según el Tribunal Supremo no se corresponde con la realidad, ya que no cabe entender que un plan parcial se modifique de manera sustancial por unas simples normas subsidiarias, concluyendo de manera clara y diáfana que no se produjo revisión del plan parcial del sector en el que se incluye el tramo de costa donde se ubica el hotel

para ajustarlo a las previsiones, en cuanto a la anchura de la servidumbre de protección, de la Ley de Costas, llegando incluso a afirmar que, aun cuando se hubiera producido tal adaptación, la misma en ningún caso sería ajustada a Derecho al no existir, a la fecha de entrada en vigor de la Ley de Costas, aprovechamientos urbanísticos que se hubiesen patrimonializado y, al ser reducidos, tuviesen que ser indemnizados, razones todas por las que, de acuerdo con la doctrina de la Sala, le llevan a afirmar que la actuación de la Administración estatal de Costas actuó conforme a Derecho al fijar la zona de servidumbre de protección en 100 metros.

Tampoco aprecia la Sala lesión alguna del principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución Española, ni los de confianza legítima o buena fe, fundamentada dicha argumentación en el hecho ya relatado de que por parte de la autoridades estatales competentes en materia de costas se hubiera dado el visto bueno a la anchura de 50 metros, longitud, por tanto, a la que se sujetó el Ayuntamiento de Carboneras en la creencia de que era legal. Y es que, al margen de considerar que el principio de seguridad jurídica se satisface cumpliendo la legalidad, el hecho de que la Administración hubiera informado favorablemente la revisión urbanística del municipio, no resta un ápice al deber legalmente impuesto de adaptar las disposiciones del planeamiento urbanístico a lo previsto en la Ley de Costas, sino que tal circunstancia solo revela un proceder irrespetuoso con lo dispuesto en la Ley de Costas por la Administración estatal al informar la Revisión del mentado instrumento de ordenación urbanística.

Como vemos, el recurso va camino de ser totalmente desestimado, lo que se confirma por el Tribunal Supremo al rechazar el cuarto motivo aducido, por cuanto no se puede contemplar, ni siquiera *ab initio*, lesión alguna del principio constitucional de autonomía municipal consagrado en el artículo 140 de la Constitución Española, ya que la competencia en materia de costas y dominio público marítimo terrestre es estatal, Administración que al fin y a la postre fija en 100 metros la anchura de la servidumbre de protección, longitud que en modo alguno se puede ver incidida por la normativa municipal.

Por último, debemos hacer mención a una importante circunstancia que impediría la demolición total del hotel con fundamento en su invasión de la zona de servidumbre, por cuanto solo la mitad delantera del inmueble invade la mencionada franja costera de dominio público marítimo-terrestre, de manera que habrá que esperar a futuras resoluciones jurisdiccionales que se dicten en relación con la licencia de obras para poder, finalmente, ordenar la demolición total del hotel.