

# ATROCIDADES URBANÍSTICAS. HOTEL EN LA COSTA (Comentario a la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 30 de septiembre de 2011) <sup>1</sup>

JAVIER FERNÁNDEZ-CORREDOR SÁNCHEZ-DIEZMA  
*Magistrado*

## **Extracto:**

EL Tribunal Supremo desestima el recurso de la Junta de Andalucía contra la modificación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) del Cabo de Gata (Almería) de 2008, que rebajaba el nivel de protección de la zona en la que se asienta el hotel conocido como El Algarrobo, pendiente de demolición. La sentencia favorece una mayor protección en los suelos del parque natural a favor de una normativa anterior (PORN de 1994), confirmando dos resoluciones del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA), del 25 de noviembre de 2008 y del 17 de marzo de 2009, por las que se acordó la medida cautelar de suspensión del PORN y mantener las determinaciones del PORN de 1994. Para el Alto Tribunal, tal y como determinó el TSJA, «el interés público en proteger el medio físico es el que aconseja la suspensión acordada». Afirma que en caso de aplicarse el PORN de 2008, como ya dijo también el TSJA, «se produciría un efecto devastador en relación con la construcción y utilización del establecimiento hotelero situado en la zona El Algarrobo». En este sentido, se declara que la zona en discusión «queda mejor amparada» en el PORN de 1994 que otorga «más intensa y mejor protección ambiental».

**Palabras clave:** medio ambiente, urbanismo, planes de ordenación de los recursos naturales.

---

<sup>1</sup> Véase el texto de esta sentencia en *Ceflegal. Legislación y Jurisprudencia*, núm. 131, diciembre 2011.

# URBAN DEVELOPMENT ATROCITIES. HOTEL ON THE COAST (Commentary on the Tribunal Supremo of 30 september 2011) <sup>1</sup>

JAVIER FERNÁNDEZ-CORREDOR SÁNCHEZ-DIEZMA  
*Magistrado*

## **Abstract:**

THE Supreme Court scorns the resource of the Meeting of Andalucía against the modification of the Planning scheme of the Natural Resources of the Cabo de Gata (Almería) of 2008, which was reducing the protection level of the zone in which one agrees the hotel known as The Algarrobico, earring of demolition. The judgment favors a major protection in the soils of the nature reserve in favour of a previous regulation (PORN 1994), confirming two resolutions of the Top Court of Justice of Andalucía, of November 25, 2008 and March 17, 2009, for that one reminded the measure to protect of suspension of the PORN and to support the determinations of the Planning scheme of Natural Resources of 1994. For the High Court, as it determined the TSJA, «the public interest to protect the physical way is the one that advises the approved suspension». It affirms that in case of the PORN of 2008 be applying, as already he said also the TSJA, «a devastating effect would take place in relation to the construction and utilization of the hotel establishment placed in the zone The Algarrobico». In this respect, one declares that the zone in discussion «remains better protected» in the PORN of 1994 that grants «more intense and better environmental protection».

**Keywords:** environment, urbanism, planning schemes of the natural resources.

---

<sup>1</sup> Véase el texto de esta sentencia en *Ceflegal. Legislación y Jurisprudencia*, núm. 131, diciembre 2011.

Vamos a poner el foco a través del presente comentario en una de las mayores «atrocidades» urbanísticas acaecidas en España en los últimos tiempos por lo que supone de afectación a un paraje protegido. Nos estamos refiriendo al tristemente célebre hotel «El Algarrobico» levantado en el Cabo de Gata, en Almería, y que ha sido objeto de una reciente sentencia del Tribunal Supremo y que nos va a permitir acercarnos a su situación actual.

Hagamos un poco de historia. El comienzo de esta historia se remonta a 1984, año en el que el Ayuntamiento de Carboneras incluyó en la redacción de sus normas subsidiarias que en el El Algarrobico se pudiese construir. Tres años más tarde, la Comisión Provincial de Urbanismo las aprobó. Estas normas se vuelven a revisar en el año 1990 y se reconocen definitivamente. En 1990 se reconoce que en el El Algarrobico se pudiera construir. En el año 1994, la Junta de Andalucía ratifica el PORN de Cabo de Gata, que se amplía al municipio de Carboneras. Tres años después, una resolución de la Comisión Provincial de Urbanismo acuerda el proyecto de urbanización de El Algarrobico. Y tuvieron que pasar unos años más, hasta llegar a 2001, para que la constructora pidiera la licencia de obras al Ayuntamiento de Carboneras, aunque esta quedó en suspensión hasta que se certificó el estudio de detalle. Finalmente, en 2003, tanto la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, como la de Sanidad, consienten que el hotel se establezca en el El Algarrobico.

Llega el año de la polémica, 2005. Fue entonces cuando se publicó en el Boletín Oficial del Estado que el espacio de servidumbre que tenía que respetar el hotel desde la costa debía ser de 100 metros, y no de 20 metros, como establecía la anterior Ley de Costas. Esta diferencia de metros ha resultado muy importante, ya que provoca que una parte del edificio ocupe una zona de manera «ilegal». En 2005 el BOE publica que el espacio de servidumbre debe ser de 100 metros. También en ese mismo año, tras las críticas de los grupos ecologistas, desde el Ministerio de Medio Ambiente se afirma que se expropiarán los terrenos.

Un poco después, en febrero de 2006, una organización ecologista presenta un recurso en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Almería y se ordena paralizar las obras. La constructora obedece la decisión, pero recurre el deslinde de la costa, o espacio de servidumbre, que pierde finalmente en la Audiencia Nacional. Algo más tarde, en la primavera, la Junta de Andalucía comunica la compra del parque. Y es que al encontrarse los terrenos en el parque natural la Junta

tenía preferencia de compra sobre cualquier otra empresa, algo que se conoce como derecho de retrac-to. De nuevo otro problema. La Junta estaba dispuesta a pagar 2,3 millones de euros para recuperar el suelo y, de esta forma, poder derrumbar el hotel. Pero la promotora no aceptó una cantidad que consideraba muy inferior a los 300 millones de euros que estimaba que costaba el suelo, y recurrió otra vez a los tribunales. Recientemente el citado Juzgado de Almería ha rechazado la ejecución provisional de la sentencia que hace aproximadamente tres años declaró la ilegalidad y la nulidad de pleno derecho de la licencia que en su día se otorgó para la construcción del hotel. La causa aduci-da por el órgano judicial es que la demolición causaría unos daños de carácter irreparable e irrever-sible a la promotora y constructora del hotel, que al fin y a la postre construyó una costosa infraes-tractura previa concesión de la licencia oportuna.

Hay que apuntar que el Juzgado de Almería en Sentencia de 5 de septiembre de 2008 declaró la ilegalidad de la licencia de obras en una sentencia que fue recurrida por la constructora y el Ayun-tamiento de Carboneras (Almería), y sobre la que debe pronunciarse la Sala de lo Contencioso-Admi-nistrativo del TSJA. Las organizaciones ecologistas solicitaron dicha demolición y ejecución provi-sional al considerar que es «muy clara» respecto a la ilegalidad de la licencia y ante las «nulas» posibilidades de que el Alto Tribunal andaluz se pronuncie en sentido contrario; y es que la senten-cia que declaraba la ilegalidad de dicha licencia lo hizo porque se otorgó en un espacio protegido no urbanizable y por invadir la servidumbre de protección establecida en la Ley de Costas, y ordenaba al Consistorio a declararla nula.

Concretamente, las razones que avalaron la nulidad de la licencia es que dicho hotel se ubica dentro de los 100 metros de la servidumbre de protección y de los 500 metros de la zona de influen-cia, por lo que la licencia de obras era nula de pleno derecho y procedía iniciar expediente de demo-lición en orden a restablecer la legalidad urbanística por ser las obras ilegales e ilegalizables, todo ello según establece el artículo 37 de la Ley 4/1989. De acuerdo con la disposición transitoria terce-ra 2 b) de la Ley de Costas, no es posible construir dicho hotel por haberse aprobado definitivamen-te el Plan Parcial con posterioridad al 1 de enero de 1998 y haberse concedido la licencia de obras en marzo de 2003. La construcción del referido hotel vulnera el artículo 30 b) de la Ley de Costas al constituir una pantalla arquitectónica y una acumulación de volúmenes que superan la media de edi-ficabilidad del municipio de Carboneras en Almería.

No obstante, el nuevo auto advierte que la ejecución provisional de la sentencia, «que habría de conducir en última instancia a la demolición de lo construido, llevaría consigo perjuicios ciertamente irreparables o irreversibles» para la promotora, «mientras que el mantenimiento de la situación actual en nada impide la ulterior ejecución de la sentencia», pendiente del pronunciamiento del TSJA. El hotel de El Algarrobo, cuya construcción fue paralizada por orden judicial en 2006, cuenta con 20 plantas de altura y se ubica a medio centenar de metros del mar, en el término municipal de Carboneras y dentro del Parque Natural del Cabo de Gata-Níjar.

Por otro lado, y esto es lo trascendente a los efectos que aquí nos interesan, se aprueba por parte del Consejo de Gobierno de la Junta el Decreto 37/2008, de 5 de febrero, por el que se aprue-ban el PORN del Cabo de Gata-Níjar y se precisan los límites del citado parque natural, que tenía

como novedad el incremento de las zonas de máxima protección en más de 2.000 hectáreas. Además, con este Plan se modifica la calificación del suelo de El Algarrobo, que a partir de ahora se considera como área degradada y transformada pendiente de regeneración y, por supuesto, de carácter público.

Lo más relevante del decreto es el establecimiento de unas zonas de reserva terrestres y marítimas a las que se dota de una protección total al ser espacios que albergan ecosistemas de importante valor ecológico, paisajístico o científico, por lo que requieren un nivel de protección especial. Coinciden con áreas bien conservadas en las que la huella humana es prácticamente nula, con la excepción de las salinas de Cabo de Gata, cuya explotación resulta imprescindible para garantizar la conservación de la riqueza ornitológica. En estas zonas, que suponen el 18,4 por 100 de la superficie total del parque (6.749 hectáreas terrestres y 2.395 marítimas), las actividades humanas están limitadas para minimizar el impacto, considerándose compatibles las relacionadas con la conservación, investigación y educación medioambiental.

La promulgación de dicho decreto causó gran sorpresa y disgusto en el ámbito del ecologismo al considerar que el nuevo Plan de Ordenación venía a rebajar el estatus de protección establecido en el Plan anterior de 1994, razón por la que una asociación ecologista interpuso recurso contencioso-administrativo directo contra el citado decreto ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJA, impugnación que se centra en la afectación de tal Plan al sector en el que se encuentra ubicado el tristemente famoso hotel El Algarrobo y en lo que aquí se discute solicitó mediante otrosí que se adoptara por la Sala la medida cautelar de suspensión de su entrada en vigor, instando con ello que el nivel de protección de esa zona fuera la misma que la establecida en 1994. Lógicamente la Junta de Andalucía se opuso a la citada suspensión invocando lo que suelen alegar las Administraciones públicas en estos supuestos y es que el revestimiento de que están protegidas las disposiciones de carácter general, en cuanto suponen de máxima manifestación del interés público, no puede situarse en un plano inferior al interés meramente particular de la asociación recurrente.

A pesar de lo polémico que es el tema litigioso, el TSJA accede a suspender por Auto de 25 de noviembre de 2008, declarando como principio general que ha de mantenerse el nivel de protección del que ya gozaba desde la aprobación del antiguo PORN de 2004. La razón que abona esta postura cabe encontrarla en el articulado del propio decreto, y más concretamente en el 5.4.3.3, referido a los usos y actividades permitidas en las zonas de protección, en cuyo apartado c) se prevén las nuevas edificaciones y la rehabilitación de las existentes para el desarrollo de actividades ligadas al turismo en el medio rural y a actividades de carácter artesanal declaradas de interés público, salvo en las zonas alteradas por la explotación minera y otras zonas degradadas. Como podemos apreciar no se hace mención expresa alguna en este apartado al hotel El Algarrobo, lo que podría conllevar, como califica la propia Sala, un efecto «devastador» sobre la zona en la que se asienta, ya que podría llegar a permitirse la construcción final y utilización de este hotel, circunstancia que podría hacer perder al recurso su finalidad legítima, pues se corre el peligro de que en la fecha en la que se dictara sentencia en el proceso principal, la zona estuviera tan afectada que nos encontraríamos ante un daño medioambiental irreversible, atendida la magnitud de la obra y de la incidencia de su uso.

A la vista está que lo que se pretendía con esta técnica normativa era fomentar la confusión en el nivel de protección de la zona donde se ubica el hotel en cuestión, ya que la calificación de degradada de aquella—cuya máxima consecuencia debería ser la lógica demolición de una obra declarada ilegal por ser su licencia contraria a la legalidad urbanística—no va acompañada de un nivel máximo de protección, sino más bien lo contrario, ya que se incluye en una zona en la que serían compatibles las nuevas edificaciones y la rehabilitación de las existentes, lo que en último término podría llegar a implicar la terminación de la infraestructura hotelera cuestionada.

La Junta de Andalucía recurre en casación tal decisión, invocando la conculcación del artículo 130 de la Ley Jurisdiccional y la doctrina jurisprudencial que lo interpreta. Considera que:

- No se ha tenido en cuenta el interés general de que está revestida la disposición.
- Resulta insuficiente la ponderación de intereses que realiza para acordar dicha medida cautelar, al mismo tiempo que realiza una interpretación de la norma suspendida incorrecta, ya que, de su aplicación, no se deriva la desprotección de la zona.
- No se ha acreditado el *periculum in mora*, por cuanto se ha limitado la asociación ecologista recurrente a fundar los perjuicios en una incorrecta interpretación de la norma, que, de suspenderse, impide la protección de los valores medioambientales que evitaron su aprobación.
- La protección dispensada por el nuevo Plan es mejor que la dispensada en el Plan de 1994, cuya vigencia interina tampoco ha sido bien precisada por la Sala de instancia.

Pues bien, el Tribunal Supremo hace caso omiso a la argumentación de la Junta de Andalucía y ratifica lo dispuesto por el TSJA al suspender la entrada en vigor del Plan en la zona referida al hotel cuestionado y se centra en la calificación de «devastador» que esta hizo de las posibilidades de actuación urbanística que la norma permitía en una zona tan degradada como la de la costa donde se levantó el hotel. Tampoco el apelar al interés general de que está revestida la disposición y el carácter público de la Administración autora del Plan hace que este no pueda ser atacado y defendido por entidades privadas que apelan precisamente a la defensa del interés general para solicitar la suspensión. Por el contrario, el Tribunal Supremo coloca cada parte en su sitio llegando a afirmar que en este caso el particular ampara mejor y con más intensidad el interés público medioambiental que la propia Junta de Andalucía, que con su ambigüedad medida parece poco rotunda a la hora de defender la máxima protección para una zona de gran valor ecológico que se encuentra en situación lamentable.

Solo restaría, pues, que el TSJA resuelva el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del Juzgado de Almería que declaraba la nulidad de pleno derecho de la licencia que permitió la construcción del hotel para que ya no quede barrera alguna para la demolición de tan polémica infraestructura.