

# Secuelas territoriales de la «burbuja inmobiliaria» en las áreas protegidas litorales españolas

Carmen DELGADO VIÑAS

Departamento de Geografía, Urbanismo y Ordenación del Territorio. Universidad de Cantabria

**RESUMEN:** Este estudio tiene como finalidad analizar algunas de las consecuencias que está teniendo la presión ejercida por la construcción residencial y turística sobre las áreas litorales que disponen de instrumentos legales de protección ambiental, en las que, en teoría, la urbanización y la edificación deberían quedar excluidas o, al menos, contenidas.

Para comprender la situación real que viven hoy muchas de las áreas protegidas españolas, en particular los espacios naturales de las franjas litorales, es imprescindible subrayar que el substancial aumento de su extensión superficial, así como el del número de los nuevos instrumentos implementados en pro de su protección y ordenación, han coincidido en el tiempo con la fase de apogeo de un espectacular proceso de expansión urbana y edificatoria. Tal simultaneidad no es un aspecto baladí, sino un factor condicionante de gran trascendencia.

Este análisis se ha apoyado en la utilización, como documentos esenciales, de los informes elaborados por diferentes organismos oficiales y organizaciones no gubernamentales, en los datos emanados de las instituciones administrativas públicas, la legislación y normativa promulgada sobre este asunto y la prensa periódica de difusión estatal y regional, cuya información es un instrumento fundamental para saber cuáles son las posturas y las reacciones de los ciudadanos españoles ante estas situaciones.

**DESCRIPTORES:** Urbanización extensiva. Espacios naturales protegidos. Áreas litorales. Ley de Costas. Ordenación del territorio. Planeamiento urbanístico.

---

Recibido: 01.12.2011; Revisado: 24.09.2012  
e-mail: carmen.delgado@unican.es  
La autora agradece los comentarios y sugerencias con que los evaluadores anónimos han contribuido a la mejora de este artículo. El trabajo que está en el origen de este estu-

---

dio se ha financiado con el Proyecto de Investigación «Las unidades básicas de paisaje agrario en España: identificación, delimitación, caracterización y valoración. La España atlántica y Navarra» (CSO2009-12225-C05-04) del Plan Nacional de I+D+i del Ministerio de Ciencia e Innovación.

## 1. Construcción residencial y artificialización del suelo durante el ciclo de la «burbuja inmobiliaria»

El sector de la construcción ha estado superando sus propias marcas de manera constante durante casi diez años, de 1997 a 2006 (BURRIEL, 2008 y 2011), tanto en el número de viviendas edificadas como en la cantidad de suelo consumido; un hecho que se ha traducido en una ampliación desmedida del suelo artificial<sup>1</sup>.

De acuerdo con los datos proporcionados por el Ministerio de Fomento, en España se han concedido licencias para la construcción de 7.423.335 nuevas viviendas en los veinte años transcurridos entre 1990 y 2010, lo que representaría, de haberse edificado todas, el 43% del total de viviendas recogidas en el Censo

de 1991 (ver FIG. 1). No obstante, el ritmo constructivo no ha sido homogéneo en esas dos décadas, sino que se ha acelerado en los últimos años del siglo XX y, en particular, en los primeros de la actual centuria; algo más de diez años durante los que ha tenido lugar el fenómeno al que se ha dado en llamar «burbuja inmobiliaria» (RODRÍGUEZ, 2006). Así, mientras que de 1990 a 1999 se concedieron licencias para construir 2.652.569 viviendas (35,97%), entre 2000 y 2010 la cifra se ha elevado a 4.720.824 (64,03%), con una media anual de 3,6% para el primer período y 5,8% para el segundo. Hay que tener en cuenta, además, que en esta última etapa están incluidos también los años iniciales de la actual «crisis inmobiliaria», durante los que el volumen de licencias ha descendido drásticamente, hasta el punto de que el número de viviendas que se proyectaba edificar en 2010 era 87,6% menor que el del año 2006, cuando se alcanzó el máximo.

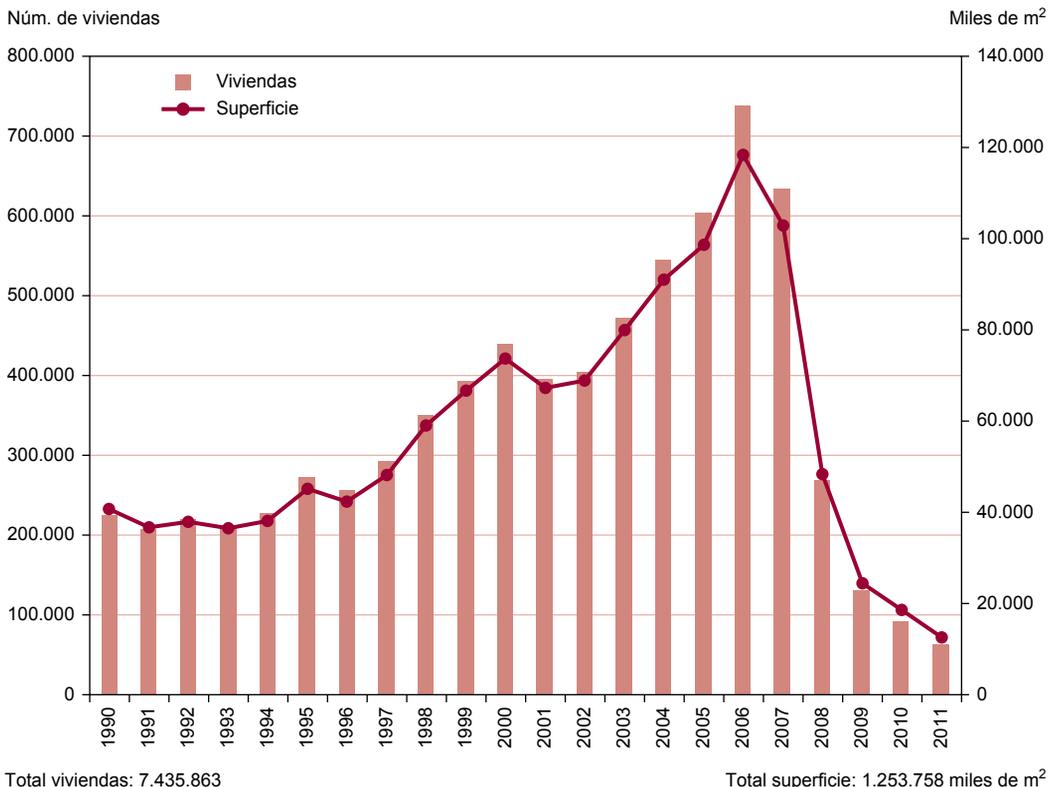


FIG. 1/ Viviendas de obra nueva y superficie edificable en España (1990-2011)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Fomento (Licencias municipales de obra nueva).

<sup>1</sup> Según la nomenclatura del proyecto «Corine Land Cover» el concepto de suelo artificial incluye las zonas urbanas, zonas industriales, comerciales y de transportes, zonas de

extracción minera, vertederos y de construcción, y zonas verdes artificiales no agrícolas.

Asimismo, entre 2000 y 2010, la superficie residencial total que se tenía previsto construir con licencia de obras ascendió en toda España a 791.296.000 m<sup>2</sup> según la estadística del Ministerio de Fomento. A dicha superficie hay que sumar la correspondiente al suelo adicional que acompaña al consumido por la construcción residencial en forma de dotación de infraestructuras y equipamientos para las nuevas áreas urbanizadas.

Desde la perspectiva territorial cabe destacar que todas las regiones españolas, en mayor o menor medida, se han visto aquejadas de la «fiebre del ladrillo», bien es cierto que existen diferencias reseñables entre unas y otras (ver FIG. 2). Por lo que se refiere a los valores absolutos, los máximos corresponden a las Comunidades Autónomas (CCAA) de mayores dimensiones y localización en el litoral pero, al margen de las diferencias de tamaño y situación, es preciso resaltar la intensidad del fenómeno en algunas CCAA en las que, en tan sólo

veinte años, se han concedido licencias para edificar un volumen de viviendas que supera el 50% de las que tenían censadas en 1991.

El auge de la construcción ha implicado la artificialización de grandes cantidades de suelo. Así, en el año 2006 las superficies artificiales ascendían en España a 1.017.400 has, un pequeño porcentaje del territorio español (2,01%), es cierto, pero lo más revelador es que son precisamente estas superficies las que han tenido un crecimiento más brioso debido al auge de la edificación residencial y a la ampliación de las redes de infraestructuras (MATA, 2007; BURRIEL, 2011).

El análisis detallado de la cartografía de usos y cobertura del suelo del Proyecto *Corine Land Cover* (CLC) indica que, entre 1987 y 2006, las superficies artificiales habían aumentado 347.500 has (51,9% respecto a su extensión en la primera fecha), lo que supone una media de crecimiento anual de 18.300

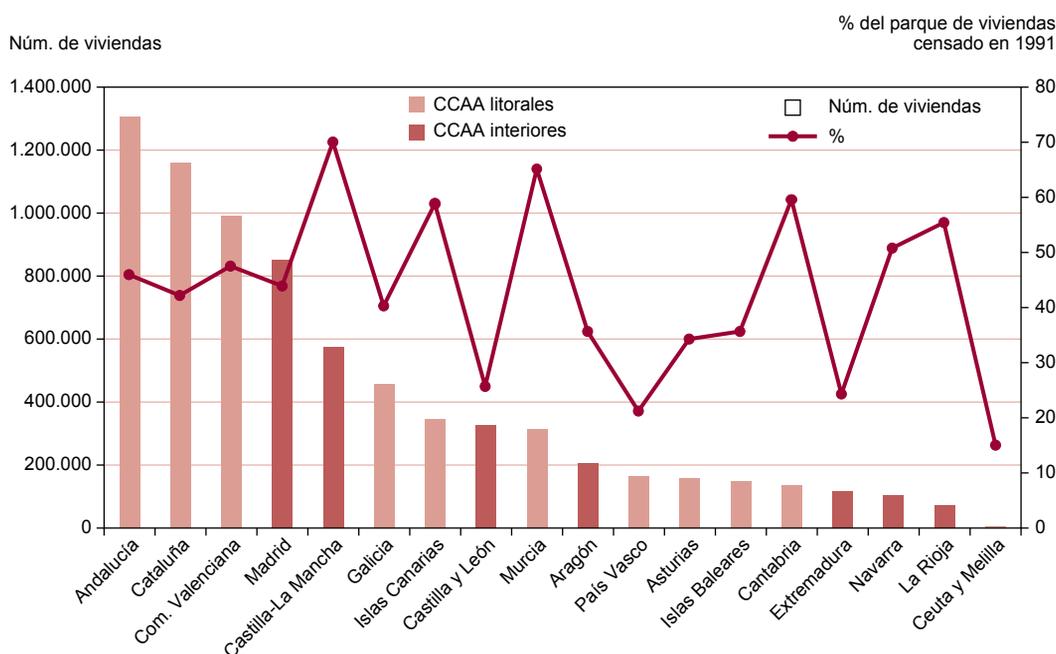


FIG. 2/ Número de viviendas construidas en cada Comunidad Autónoma y peso relativo sobre su respectivo parque inmobiliario (1990-2010)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Fomento (Licencias municipales de obra nueva).

<sup>2</sup> Los datos proporcionados por el Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE) en sus últimos informes no coinciden plenamente con los que publicó en 2006 en el titulado *Cambios de ocupación del suelo en España: implicaciones para la sostenibilidad*. En éste se informaba de que la superficie de suelo artificial había pasado de

814.150 has en 1987 a 1.054.316 has en 2000, lo que representa un incremento del 29,5%. La explicación de la discrepancia se encuentra en el cambio de nivel de análisis de los datos del Proyecto CLC (nivel 3 en el informe de 2006 y nivel 5 en los posteriores).

has<sup>2</sup>. Desglosado este período, se constata que en los primeros trece años, de 1987 a 2000, la extensión de superficie artificial ascendió a 170.500 has. Pero el ritmo ha sido mucho más intenso en la segunda etapa, 2000-2006: en tan sólo seis años la superficie artificial aumentó en otras 177.000 has y la tasa de artificialización fue de 29.500 has anuales. En este último plazo de tiempo, mientras que la población crecía en 7,13%, la superficie artificial lo hacía en 21,06% por lo que, aplicando los conceptos de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA, 2006b; COUCH, 2007), cabría calificar el proceso de «expansión urbana incontrolada».

El aumento de superficies artificiales ha sido proporcionalmente mucho mayor en las áreas litorales. El informe *The changing faces of Europe's coastal areas* (AEMA, 2006a) muestra que en Europa, por término medio, la superficie artificial es 25% mayor en la costa que en el interior y que, además, el crecimiento de las superficies artificiales en las zonas costeras europeas ha tenido un aumento medio en la última década del siglo xx de 12%, superado ampliamente en algunos países, entre ellos Portugal (34%), Irlanda (27%) y España (18%). La tendencia observada se ha consolidado e incrementado en el primer lustro de la presente centuria.

En el caso español, en la franja de los primeros diez kilómetros de la costa la superficie artificial se ha ampliado en 74.417 has (31,97%) en el período 1987-2006, con un incremento medio anual de 2.884 has de 1987 a 2000 y de 6.154 has de 2000 a 2006. Una de las consecuencias de esta expansión es que la superficie artificial de los primeros diez kilómetros de la costa representaba en 2006 el 9,07% del total, un valor bastante más elevado que el 2,01% de la superficie artificial total de España. En el mismo sentido cabe interpretar que la franja de diez kilómetros de la costa, que únicamente es el 6,7% de la superficie total del territorio español, concentrase en esa fecha el 30% de las áreas artificiales de todo el país, lo que pone de manifiesto el desequilibrado proceso de litoralización de la población y de la urbanización que continúa teniendo lugar en España.

Pero también en este aspecto se constata la existencia de notables diferencias entre unas y otras regiones. Así, algunas CCAA rebasan con creces la tasa media de crecimiento de superficies artificiales litorales en el período 1987-2006, como sucede en la Comunidad Valenciana (NAREDO & MONTIEL, 2011) y las Islas

Baleares, que aumentaron las superficies artificiales en los primeros diez kilómetros de la costa en 72% y 56%, respectivamente, seguidas de Andalucía (40%) y Murcia (36%). Las Comunidades con menor crecimiento son las cantábricas, con una presión urbanística más pequeña hasta ahora (DELGADO, 2011), y Cataluña, que ya presentaba antes un elevado grado de artificialización.

Al descender a un nivel de detalle mayor, se observa que el 26,5% de los primeros dos kilómetros de la costa mediterránea está artificializado y que el 40,2% del suelo está ocupado por áreas artificiales en los primeros 500 metros del litoral. En este aspecto existen también significativas diferencias interregionales; así mientras que el porcentaje de suelo artificial en los primeros dos kilómetros de la costa ascendía en Cataluña a 32%, a 27% en la Comunidad Valenciana y 21% en Andalucía, en Canarias era únicamente 9% y 10% en Asturias (OSE, 2006).

En este escenario no son raras, sino al contrario, las ocasiones en que la artificialización se ha producido en espacios protegidos, incluso dentro del dominio público marítimo-terrestre (DPMT), preservado por la Ley de Costas vigente desde 1988, y, a menudo, perteneciente a áreas naturales protegidas integradas en redes ecológicas nacionales e internacionales.

## 2. Los principales instrumentos de protección ambiental y contención urbanística en las áreas litorales españolas

La noción de área protegida que he utilizado en esta ocasión tiene un sentido lato e integral, similar al que usa la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza para la que un área protegida es todo

«espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, a través de medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados» (DUDLEY, 2008: 10).

Concepto que, por otra parte, coincide en gran medida con el del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Ambas definiciones ponen de manifiesto, a mi entender, la progresiva e imprescindible supe-

ración del tajante distanciamiento que ha existido muchas veces entre el enfoque estrictamente naturalista de la protección ambiental y la perspectiva de la ordenación como instrumento político y técnico de planeamiento y gestión de los usos del territorio. Puede afirmarse que, a medida que se va asumiendo una concepción integrada del territorio, al menos en teoría, la conservación y protección tienden a ser entendidas como categorías de la ordenación territorial (MULERO, 2009) al tiempo que se empieza a abordar el planeamiento sostenible desde una perspectiva ambiental (MINISTERIO DE VIVIENDA, 2010). Buena prueba de ese avance es la reciente publicación del *Plan estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad 2011-2017*, que afecta conjuntamente a los Espacios Naturales Protegidos y a las áreas litorales<sup>3</sup>.

En correspondencia con esta perspectiva integral del territorio, he juzgado necesario tomar en consideración en mi investigación tanto los espacios naturales protegidos declarados a través de diferentes fórmulas (Red española de Espacios Naturales Protegidos —ENP—, Red Natura 2000, Humedales de Importancia Internacional —Convenio Ramsar—, Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo, Reservas de la Biosfera, etc.) como el conjunto de la franja litoral afectada por la Ley de Costas y otras figuras de ordenación y gestión elaboradas por las CCAA. Ambos tipos de espacios guardan una íntima vinculación territorial, incluso se solapan en muchas ocasiones ya que un elevado número de áreas naturales protegidas se localizan en el ámbito litoral, y son precisamente éstas zonas las que sufren en mayor medida las amenazas urbanísticas.

### 2.1. Los instrumentos de protección de los espacios naturales frente a la expansión urbanística

A escala estatal la protección de los espacios naturales se rige actualmente por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del *Patrimonio Natural y de la Biodiversidad*, que pretende reforzar la protección de los territorios con mayor riqueza biológica y ambiental. La Ley (título II, capítulo II, artículos 29 a 34) clasifica los Espa-

cios Naturales Protegidos en las siguientes categorías:

- a) Parques,
- b) Reservas Naturales,
- c) Áreas Marinas Protegidas,
- d) Monumentos Naturales, y
- e) Paisajes Protegidos.

Entre otras previsiones, el texto dispone que ningún ENP pueda perder su estatus protegido, salvo que se degrade su riqueza biológica de forma natural, no provocada; una de las finalidades parece ser, por tanto, la de servir de freno a la especulación edificatoria y a las amenazas urbanísticas como factores de degradación, por lo que establece «la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística».

El punto clave en cuanto a defensa de los espacios protegidos frente a las agresiones urbanísticas se encuentra en el título I, capítulo III, artículo 18, que regula los Planes de Ordenación de los Recursos. Asimismo, el título II, capítulo II, artículo 37 permite la posibilidad de establecer «zonas periféricas de protección destinadas a evitar impactos ecológicos o paisajísticos procedentes del exterior». El artículo 51 presenta una redacción similar a otro contenido en la Ley del Suelo española, aprobada el 10 de mayo de 2007, en cuyo título II, artículo 13.4 se definen los mecanismos de *Alteración de la delimitación de los espacios protegidos*<sup>4</sup>.

A los anteriores hay que añadir las áreas protegidas integradas en la Red Ecológica Europea Natura 2000 (RN 2000), que se creó en 1992 a partir de la aprobación de la Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo (Directiva Hábitats) con la finalidad de garantizar la conservación de los hábitats y especies de interés comunitario y que es actualmente el pilar fundamental de la política de conservación de la naturaleza de la Unión Europea (HERRERO, 2008) con más de 26.000 espacios protegidos que cubren cerca del 18% del territorio europeo.

La RN 2000 está formada por las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA; Directiva 79/409/CEE del Consejo relativa a la Conservación de las Aves Silvestres) y los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC; Direc-

<sup>3</sup> Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre, por el que se aprueba el *Plan estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad 2011-2017* (BOE, n.º 236, 30 de septiembre de 2011: 103071).

<sup>4</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados, 18/05/2007, 98-16: 252. «Una enmienda a la Ley de Suelo frena la urbanización de parques naturales», *El País*, 12/04/2007.

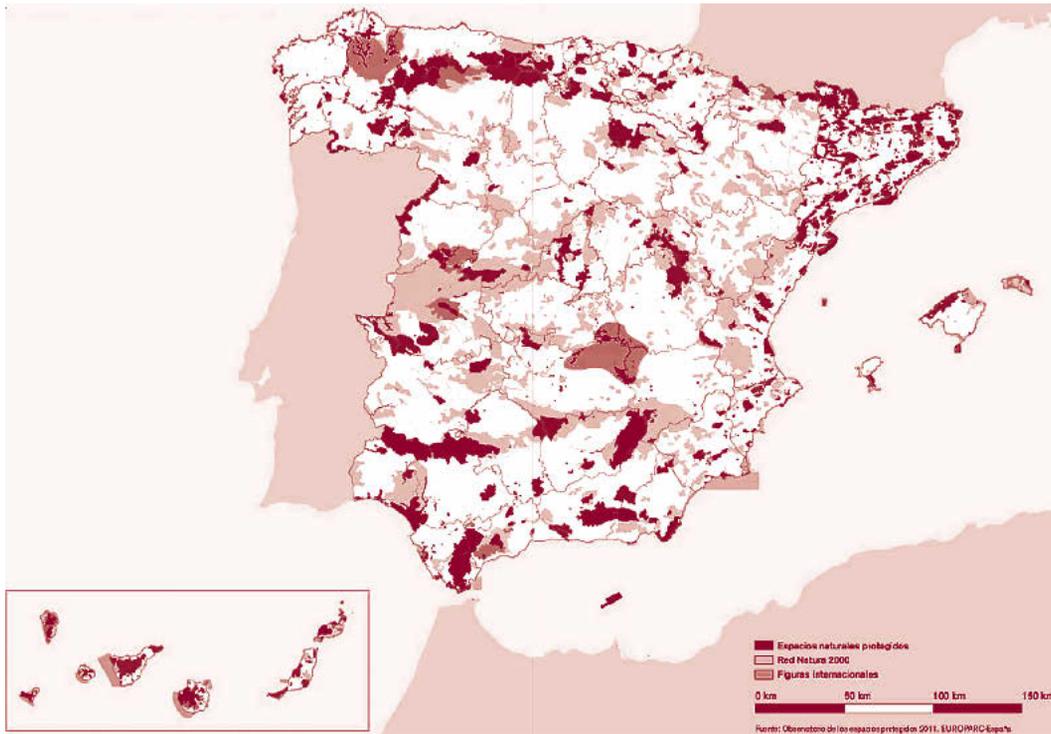


FIG. 3/ Las áreas protegidas en España en 2011

Fuente: EUROPARC. ANUARIO 2011.

tiva 92/43/CEE del Consejo relativa a la Conservación de los Hábitats Naturales y de la Fauna y la Flora Silvestres) hasta su transformación en Zonas Especiales de Conservación (ZEC). Los espacios protegidos que conforman la RN 2000 están incorporados en la Ley española 42/2007 en el capítulo III con la denominación de espacio protegido Red Natura 2000.

Estas redes de áreas protegidas se completan con los espacios protegidos por otros instrumentos internacionales: los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, incluidos en la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional (Convenio de Ramsar) que entró en vigor en 1975; los sitios naturales de la Lista del Patrimonio Mundial, de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural; las áreas protegidas del Convenio para la protección del medio ambiente marino del Atlántico del nordeste (OSPAR); las Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM), del Convenio para la protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo;

los Geoparques declarados por la UNESCO; las Reservas biogenéticas del Consejo de Europa; y las Reservas de la Biosfera declaradas por la UNESCO.

Los datos proporcionados por diferentes informes (OSE, EUROPARC) indican que, en España, tanto el número de ENP de la Red española como la superficie protegida total han aumentado de forma significativa durante los últimos años. En 2011 se contabilizan 1.740 ENP que ocupan casi 7 millones de has (12,8% de la superficie del Estado) (ver FIG. 3). Si se toman en consideración los espacios incluidos en la RN 2000, sumados a los ENP, la superficie terrestre protegida se acerca a 14 millones de has (28% del territorio español) de manera que, en conjunto, España es el país que más superficie aporta en términos absolutos a la red europea. Hay que destacar, sin embargo, que el peso relativo de la superficie protegida varía bastante de unas Comunidades Autónomas a otras, alcanzando los valores máximos en el caso de las Islas Canarias (47,6%), La Rioja (33,07%), Cataluña (30,97%) y Cantabria (29,28%) y los mínimos en el de Aragón (3,24%), Murcia (6,05%), Navarra

(7,06%) y Castilla-La Mancha (7,37%) (EUROPARC, 2012)<sup>5</sup>.

Las carencias e insuficiencias no proceden, por tanto, ni del número de espacios protegidos declarados ni de la extensión de la superficie preservada sino, sobre todo, del hecho de que todavía muchos de aquéllos carecen de los oportunos instrumentos de planificación y gestión, Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG), y de los recursos financieros pertinentes. En 2009 sólo disponía de PORN el 40% de los Parques Nacionales y el 80% de los Parques Naturales al tiempo que seis Parques Nacionales y la mitad de los Parques Naturales no tenían un PRUG<sup>6</sup>. Sirvan como ejemplos de estas carencias los casos de Galicia y de las Islas Canarias.

En el de Galicia, la *Lei de Conservación da Natureza*, de 2001, establecía los instrumentos obligatorios de planificación, siendo el fundamental el Plan Rector de Uso e Xestión (PRUX), que deberían aprobarse en el plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor de la declaración de cada espacio natural protegido; tras más de diez años de vigencia de la Ley, ni siquiera el Parque Nacional das Illas Atlánticas, ni los seis Parques Naturales, ni otros espacios integrados en la RN 2000 poseían las herramientas apropiadas para gestionar los usos del territorio.

Canarias es la Comunidad que tiene más superficie protegida (varias Reservas de la Biosfera —la totalidad de las islas de La Palma, Lanzarote, El Hierro y Fuerteventura y una gran extensión de Gran Canaria— además de 174 LIC), pero no elaboró medidas de gestión específicas para los espacios de la RN 2000 antes de diciembre de 2007, como era preceptivo, por lo que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha condenado al Reino de España, en septiembre de 2011, por no haber designado a tiempo un número suficiente de

espacios naturales protegidos en las Islas Canarias y no haber adoptado las medidas necesarias para su conservación.

Sin los medios de gestión adecuados para cumplir los objetivos ambientales y socioeconómicos, la declaración legal es una condición insuficiente para juzgar un espacio realmente protegido, por lo que habría que incluirlo en la categoría que, irónicamente, se ha denominado «parques de papel»<sup>7</sup> una situación que ha sido denunciada por varios autores (MULERO, 2002; TROITIÑO, 2005; FLORIDO & LOZANO, 2005).

## 2.2. Los instrumentos específicos de protección y contención urbanística en el litoral

Además de la protección proporcionada por sus propios instrumentos (PORN y PRUG) a los espacios naturales ubicados en el litoral, la preservación de la franja costera está regida por la Ley 22/1988, de 28 de julio, *Ley de Costas*, cuya finalidad es el deslinde, protección y ordenación del uso del dominio público marítimo-terrestre y la conservación de los valores medioambientales y paisajísticos de la costa (TORRES, 2009)<sup>8</sup>.

La Ley de Costas de 1988 tiene un marcado carácter ambientalista y proteccionista, aunque llegó tarde a muchas áreas, intensamente urbanizadas antes o, incluso, durante el período de tramitación de la Ley, y no respondía al moderno concepto de gestión integrada de las áreas litorales, que se ha empezado a asimilar con posterioridad (TORRES, 2010). No obstante, no es completamente ajena a una concepción integrada de la ordenación del litoral, que puede considerarse avanzada en Europa y precoz en España, pese a que no ha dispuesto de los mecanismos adecuados para su aplicación eficiente.

<sup>5</sup> Los porcentajes corresponden a la red española de ENP; las proporciones cambian mucho cuando se contabilizan conjuntamente la red española y la RN 2000. En valores absolutos, la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA) es la mayor de Europa y España, así como la que más aporta a la superficie protegida nacional (18,4%).

<sup>6</sup> En la misma fecha disponía de plan de gestión normativamente aprobado el 50,3% de los parques (57,1% de parques nacionales y 49,7% de parques naturales) y el 57,7% de la superficie protegida (36,5% de parques nacionales y 59,7% de parques naturales) (EUROPARC, 2010).

<sup>7</sup> Con el término inglés *paper parks* se pretende definir las situaciones en que la declaración de un Espacio Natural Protegido no va más allá de delimitarlo sobre un mapa, sin

implementar las imprescindibles medidas de ordenación y gestión que hagan real su funcionamiento. «Una cosa es la teoría y otra la realidad. O, aplicado a los parques naturales, una cosa son las normas de protección y otra el ladrillo, el hormigón y el cemento, que amenazan la conservación de los entornos más valiosos... No es que no existan medidas de protección, es que no son efectivas», *El País*, 09/07/2009.

<sup>8</sup> BOE n.º 181, del 29 de julio de 1988. Con anterioridad había estado vigente la primera Ley de Costas, promulgada en abril de 1969, de acentuado sesgo desarrollista, que primaba la propiedad privada y los usos lucrativos y residenciales, en particular los relacionados con las actividades turísticas, sobre el dominio y uso públicos y la preservación de los ecosistemas litorales.



el proceso prácticamente estuvo paralizado hasta 2004, año a partir del cual experimentó una gran aceleración desde el momento en que se elaboró y aplicó el *Plan Nacional de Deslindes (2004-2008)*; desde entonces hasta la actualidad se ha deslindado en torno al 95% de la costa española (ver FIG. 4).

En septiembre de 2007 se puso en marcha una iniciativa del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Medio Marino vinculada a la Ley de Costas, la *Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa* (ESC), que contemplaba un Programa de Adquisición de Terrenos de la Costa, aunque sin dotación económica. Se pretendía, así, desarrollar un plan de choque contra el urbanismo salvaje mediante la adquisición directa de suelo, para protegerlo, en la franja costera de los primeros 500 metros, en particular en los entornos de los parajes naturales, y a través de la redefinición de los deslindes de la zona pública en la costa. Una de las últimas actuaciones, en agosto de 2010, ha sido el polémico deslinde del litoral del Parque Nacional de Doñana, en Huelva; al considerar que todo el cordón de dunas es un sistema único necesario para mantener la playa, se declaró como DPMT una franja, desde Matalascañas hasta la desembocadura del Guadalquivir, frente a Sanlúcar de Barrameda, de 36,8 kilómetros de longitud y 4,8 de profundidad desde la línea del mar (9.200 has); queda todavía pendiente un segundo deslinde mucho más complicado, el de la zona de marismas y cultivos de arrozales.

La ESC está relacionada con la puesta en marcha, en 2005, de la *Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras* (GIZC) como respuesta a la recomendación de la Comisión Europea 2002/413/CE, que reconoce la importancia de conservar los recursos marinos y potenciar la integración de los diferentes sectores relacionados con el mar; varias Comunidades Autónomas adoptaron la GIZC como objetivo (DOMENECH & SANZ, 2010; GARCÍA & GARCÍA & BARRAGÁN, 2011).

En el mismo sentido, España se encuentra entre los catorce países mediterráneos que firmaron en Madrid a principios de 2008 el *Protocolo de Gestión Integrada sobre las Zonas Costeras del Mediterráneo*, un convenio que establecía el compromiso de todos los países mediterráneos de evitar la construcción en los primeros 100 metros del litoral; el Protocolo

fue ratificado el 23 de marzo de 2011, fecha a partir de la cual entró en vigor.

Por otra parte, la mayoría de las Comunidades Autónomas han desarrollado iniciativas e implementado normativas e instrumentos tendentes a la preservación, ordenación y gestión de los espacios litorales.

Andalucía aprobó en 1990 las *Directrices Regionales del Litoral de Andalucía* (Decreto 118/1990) y dispone de varios *Planes de Ordenación del Territorio de Comarcas Litorales*, de ámbito subregional, cuya función principal es el establecimiento de los elementos básicos para la organización y estructura del territorio (CHICA, 2008)<sup>9</sup>. Uno de los aspectos destacables de los planes subregionales andaluces es que amplían hasta 200 metros la franja de servidumbre que establece la Ley de Costas. Además, donde aún es posible, no permiten ningún nuevo uso residencial o industrial en una franja de 500 metros desde el límite interior de la ribera del mar, en la que sólo serán consentidos equipamientos de uso público o de carácter turístico.

En la década de los años ochenta el Principado de Asturias definió el suelo no urbanizable de Costas para el que se estableció un régimen de usos donde primaban los agrícolas y forestales. En 1993 elaboró unas *Directrices Subregionales para la Franja Costera* que se pueden considerar como precedente del *Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral Asturiano* (POLA) aprobado en mayo de 2005. El POLA, al que el Consejo Europeo de Urbanistas concedió el Premio Europeo de Urbanismo en su edición de 2006, delimita el suelo no urbanizable del litoral, los primeros 500 metros de la costa, aunque su implementación ha sido bastante limitada y autoriza promociones urbanísticas en la franja protegida en algunas condiciones. Asimismo, en junio de 2004 se firmó un *Convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y el Principado de Asturias en la Gestión Integral del Litoral Asturiano*, que, al igual que en otras regiones españolas, casi no ha tenido aplicación práctica.

En 2004 Cantabria promulgó la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del *Plan de Ordenación del Litoral* (POL) en la que se establecen criterios de ordenación de usos y actividades. El POL delimita Áreas de Protección (Ambiental y Lito-

<sup>9</sup> A la espera del Plan Subregional de la Aglomeración Urbana de Huelva, que se encuentra aún en tramitación, con estos planes se completa la ordenación del litoral

andaluz con directrices que afectan a 39 municipios y 810.565 habitantes a lo largo de casi 5.000 km<sup>2</sup>, *Finanzas*, 06/07/2011.

ral) con diferentes categorías en razón de sus características físicas y ambientales. La norma orienta las estrategias de crecimiento urbanístico de los espacios que no forman parte de las áreas sometidas a algún régimen especial de protección (ENP) o que no son suelos urbanos y urbanizables con plan parcial aprobado (DELGADO, 2010). Algo más tarde se firmó un *Convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y el Gobierno de Cantabria para la gestión integral y sostenible del litoral* (Resolución de 23 de marzo de 2007 de la Dirección General de Costas), cuya aplicación ha sido prácticamente nula.

El mismo año la Región de Murcia aprobó las *Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia* (Decreto 57/2004, de 18 de junio) con el objetivo de conseguir «la puesta en valor de los recursos naturales», fundamentalmente para usos turísticos, y «orientar un modelo urbanístico que rompa con la estacionalidad». La norma, con un enfoque desarrollista tradicional, se limitaba a proteger algunos espacios naturales y a bloquear la reclasificación de los sectores de Suelo de Protección Ambiental (RULLÁN, 2011). El balance a día de hoy es muy pobre y desde posiciones ecologistas se llega a sostener, incluso, que las *Directrices*, más que proteger, facilitan la recalificación de la mayor parte del litoral como urbanizable.

Cataluña elaboró en 2004 un *Plan Estratégico para la Gestión Integrada de las Zonas Costeras en Cataluña*, que no ha tenido continuidad y se ha convertido en una mera guía de buenos propósitos (GARCÍA & al., 2011). Pero en 2005 y 2006 comenzó a aplicar sendos *Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero* (PDU SC) (NELLO & LLORT, 2006) a través de los que se preservan los suelos que aún no han sufrido un proceso significativo de transformación urbanística en los primeros 500 metros de la franja costera para, así, garantizar el desarrollo urbanístico sostenible del territorio<sup>10</sup>.

También el País Vasco ha aprobado en marzo de 2007 (Decreto 43/2007) un *Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral* (PTSL) que fija criterios de protección y conservación de los recursos naturales y limita la construcción de nuevos edificios en los primeros 500 metros a partir de la ribera del mar.

La Comunidad de las Islas Baleares no ha puesto en marcha ningún instrumento específico para las áreas litorales, no obstante, las *Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de Medidas Tributarias* (Ley 6/1999) incluían importantes medidas de ordenación y contención de los ritmos de crecimiento urbanístico, entre otros el establecimiento de las *Áreas de Protección Territorial*, que abarcan la franja de 500 metros desde el límite interior de la ribera del mar en el caso de Mallorca, Menorca e Ibiza y de 100 metros en el de Formentera. Las *Directrices* marcaban también las pautas para la elaboración de los *Planes Territoriales Insulares*, que han sido aprobados en el primer lustro del siglo XXI (el de Menorca en 2003 y modificado en 2006, el de Mallorca en 2004 y el de Ibiza-Formentera en 2005) y que también establecen mecanismos de contención de la urbanización en las áreas litorales, en particular el de Menorca (RULLÁN, 2007).

Al igual que otras regiones, la Comunidad balear firmó en 2007 un *Convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y el Gobierno de las Illes Balears para actuaciones en infraestructuras de costas* (Resolución 23 de marzo) de resultados limitados. Asimismo, en la actualidad se encuentra en proceso de elaboración el *Plan Insular de la Costa de Menorca*, que contiene una apuesta novedosa de gestión integrada y sostenible en la franja del DPMT con objeto de dar solución a algunas de las actividades y prácticas en creciente expansión que, por falta de regulación, pueden llegar a ser perjudiciales para la estabilidad del medio.

La Xunta de Galicia aprobó la Ley 6/2007, de 11 de mayo, *de Medidas Urgentes en materia de Ordenación del Territorio y del Litoral de Galicia*, que, de forma cautelar, prohibía desarrollar suelos urbanizables a menos de 500 metros de la costa hasta que los ayuntamientos adaptasen sus planes generales o la Consellería de Política Territorial concluyera el *Plan de Ordenación del Litoral de Galicia* (POLGA), para lo que contaría con un plazo de dos años desde la entrada en vigor de la ley. El POLGA, aprobado cuatro años después, en febrero de 2011 (Decreto 20/2011, de 10 de febrero), ha sido concebido como un «plan territorial integrado» y tiene como objetivos la protección, ordenación y gestión del litoral,

<sup>10</sup> «Es, sin lugar a dudas, un modelo a seguir». X. ESTÉVEZ, «Dibujar la costa», *El País*, 18/01/2007. Frente a esta opinión, otras afirman que «la aprobación del PDU SC ha provocado el efecto contrario al buscado ya que, de gol-

pe, ante la posibilidad de entrar en un ciclo restrictivo, muchos promotores han presentado sus proyectos para edificar lo antes posible», *El País*, 16/05/2007.

bajo la óptica de la sostenibilidad; en la redacción del Plan ha tenido gran importancia la protección del paisaje, de acuerdo con lo previsto en la Ley 7/2008, de *Protección del Paisaje de Galicia*. No obstante, se ha censurado especialmente que se permitan nuevos desarrollos urbanísticos «necesarios para la satisfacción de las necesidades de crecimiento municipal» en los 162 núcleos tradicionales que cataloga el Plan, generalmente enclavados en las zonas de protección, a pesar de entrar en abierta contradicción con la Ley de Costas estatal.

En las Islas Canarias se presentó en 2009 un avance de las *Directrices de Ordenación del Litoral* (DOL), que habían empezado a redactarse en 2004, consistente en dos informes sectoriales de diagnóstico y una memoria de objetivos generales; desde entonces no ha habido ningún progreso.

Entre los proyectos inconclusos hay que mencionar también el *Plan de Acción Territorial del Litoral de la Comunidad Valenciana* (PATL), sometido a exposición pública en febrero de 2006, en el que se proponía una nueva forma de ordenar y gestionar las áreas costeras, adaptada a los criterios de la Ley 4/2004 de *Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje*, mediante la clasificación como suelo no urbanizable de algunos sectores de una franja litoral de un kilómetro de anchura. Aunque este propósito parezca tener un carácter conservacionista, en las alegaciones al PATL presentadas por el Colegio de Arquitectos de la Comunidad Valenciana se critica la ausencia de medidas efectivas para garantizar la protección del litoral y, por el contrario, la presencia destacada de medidas desarrollistas, dirigidas a «abrir nuevas fronteras, nuevos espacios y ámbitos donde la actividad inmobiliaria pueda proseguir sin dificultades ni limitación» (BURRIEL, 2009). En cualquier caso, seis años después, el PATL aún no ha sido aprobado ni tiene visos de serlo. Previamente, en 2002, se había presentado la *Estrategia Valenciana para la Gestión Integrada de la Costa* (EVGIZC), que ha tenido un escaso desarrollo y resultados, al igual que el *Convenio marco de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Generalitat Valenciana para la Gestión Integral del Litoral de la Comunidad Valenciana* (Resolución de 21 de julio de 2005).

### 3. Protección versus urbanización extensiva en las áreas litorales: una pequeña muestra de conflictos territoriales emblemáticos

Aunque a primera vista pudiera parecer contradictorio, las áreas litorales y con protección ambiental especial, que no son urbanizables por principio legal, o lo son únicamente en condiciones excepcionales, no están libres de sufrir los efectos de lo que se viene calificando como urbanismo «depredador» y «salvaje» y son muy vulnerables ante la especulación urbanística (ECOLOGISTAS EN ACCIÓN, 2007b).

La Fundación Alternativas, en el estudio titulado *Urbanismo y Democracia, alternativas para evitar la corrupción*, denunciaba

«la concesión de licencias urbanísticas por parte de las Administraciones locales para la edificación en zonas protegidas... La construcción se hace en cualquier sitio, da igual que sean parques naturales, se hace en el lugar que uno quiera» (2007: 36).

Todos los informes publicados por el OSE desde el de 2007 evidencian que la deficiente aplicación de la Ley de Costas es responsable de los exagerados niveles de artificialización del suelo en el litoral español, en particular en la franja de los primeros diez kilómetros. En el de 2008 se especifica que

«el proceso de urbanización descontrolado de las costas españolas en los últimos años ha causado importantes impactos sobre los ecosistemas litorales, muchas veces irreversibles» y es un «factor de riesgo de insostenibilidad global».

El último informe, de 2010, habla de problemas severos en el litoral español derivados de «un aprovechamiento inadecuado del territorio» para actividades residenciales y turísticas<sup>11</sup>.

Asimismo, el informe de Greenpeace *Destrucción a toda costa* (2008) insiste en que el mayor problema de nuestro litoral es el urbanismo ya que:

«muchos ayuntamientos del litoral han puesto todo su afán en convertir en suelo urbanizable el

<sup>11</sup> Sobre el impacto medioambiental y social del urbanismo véase también ROSAL (2006).

mayor porcentaje posible de su territorio —incluidos espacios naturales protegidos— para llenar sus arcas sin preocuparse por construir ciudades habitables» (2008: 8).

En fechas más recientes, el *Informe Auken* (26 de marzo de 2009, A6-0082/2009) sobre el *Impacto de la urbanización extensiva en España* censura a las administraciones españolas por no haber querido, sabido o podido contener el descontrol urbanístico de estos últimos años, en particular en la franja litoral (PARLAMENTO EUROPEO, 2009)<sup>12</sup>.

En ocasiones han sido las propias instituciones y organismos encargados precisamente de velar por la conservación y gestión de los espacios protegidos y litorales quienes han propiciado la desprotección a través de numerosas y variadas fórmulas (DELGADO, 2008). Así, algunas Comunidades Autónomas han desprotegido por ley decenas de miles de has del interior de Espacios Naturales Protegidos para facilitar la urbanización de sus suelos.

El caso más espectacular es el de la Región de Murcia donde la modificación de la Ley autonómica del Suelo 1/2001, de 24 de abril, que considera urbanizable todo el territorio que no esté estrictamente protegido, supuso la desprotección de unas 15.000 has, la mayor parte en terrenos litorales entre Cartagena y Águilas, que el Gobierno autonómico anterior había clasificado como Espacios Naturales Protegidos, y que se convirtieron automáticamente en sue-

los urbanizables. Hay quienes interpretan, con bastante verosimilitud, que la desprotección de tales espacios no fue nada más que el primer paso de una larga secuencia que ha desembocado en el macroproyecto de urbanización Marina de Cope, declarado por el gobierno murciano como una Actuación de Interés Regional y considerado como el más colosal del litoral mediterráneo<sup>13</sup>.

Por otra parte, la mencionada Ley 1/2001, del Suelo de la Región de Murcia, también derogó la *Ley 3/1987, de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor*, orientada a la gestión costera integrada, pero que apenas había sido aplicada.

Los espacios naturales del litoral andaluz se encuentran entre los más amenazados por la especulación urbanística y, en particular, el Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar, declarado en 1987, en cuyo entorno se contabilizan numerosos proyectos: El Toyo-Retamar, Hoya Altica (urbanización y campo de golf —Almería—), La Boca de los Frailes (480 viviendas), El Nazareno (1.000 viviendas, 2.500 plazas hoteleras y un campo de golf de 27 hoyos en 230 has en la entrada principal del parque y colindante con la zona de amortiguación denominada «Campillo de Gata»), la ampliación del Puerto de Carboneras y el proyecto de Rambla Macenas (urbanización y campo de golf), el recrecimiento del Puerto de San José y las urbanizaciones previstas en la zona de Las Salinas, Las Negras y en La Fabricuilla<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> «Hay muchos casos de terrenos protegidos, o terrenos que deberían protegerse en vista de su vulnerable biodiversidad, que se desclasifican y reclasifican, o no se clasifican en absoluto, precisamente para permitir la urbanización de la zona en cuestión» (Considerando Af).

<sup>13</sup> Así será Marina de Cope. «Imágenes del Master Plan que dará forma al mayor complejo turístico de Europa», *La Actualidad de Murcia, Suplemento Inmobiliario*, 02/12/2005 (el subrayado es mío). La sentencia 91/2011, de 11 de febrero, del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, en relación con una contradicción entre las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral y la Ley del Suelo de la Región de Murcia, conlleva la reducción de la edificabilidad total en un 15% (unas 5.000 viviendas). La inherente disminución de los futuros beneficios está relacionada con la retirada de uno de los principales inversores, Cajamurcia, y representa una seria amenaza para la rentabilidad y la continuación del proyecto. No obstante, el proyecto sigue vivo aunque con poca repercusión mediática reciente. «La urbanización Marina de Cope echa a andar» «el director general de la Sostenibilidad de la Costa y el Mar, impuso a la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio un decálogo para desbloquear plenamente los impedimentos de realización del proyecto. Estas recomendaciones han sido solventadas ahora por el Gobierno regional, el cual ha modificado por última vez los planes urbanísticos de los municipios de Águilas y Lorca porque ya no se recogen

en los mismos las deficiencias dentro del terreno medioambiental que apuntó el Ministerio de Medio Ambiente... Por tanto, el proyecto de Marina de Cope se encuentra libre de vericuetos legales que puedan impedir su desarrollo», *La Razón*, 25/05/2012.

<sup>14</sup> Acaba de constituirse una Plataforma por la Conservación del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar integrada por varias organizaciones ecologistas y ciudadanas con el objetivo de alertar de los «peligros» urbanísticos, medioambientales y patrimoniales a los que sigue expuesto este Parque Natural en el 25 aniversario de su declaración que, reconocen, «ha servido para alejar de la zona grandes proyectos urbanísticos, y para que la sociedad tome conciencia de la importancia de este espacio», *Europa Press*, 22/02/2012. No obstante, en mayo de 2012 el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA) ha anulado el nivel de protección ambiental dado por la Junta en 2008 al paraje en el que se levantaría la macrounificación Marinas de Agumarga (Níjar) por lo que vuelve a ser urbanizable. Se da así vía libre a la construcción de 350 viviendas en parcelas de uso residencial y un hotel con 300 habitaciones. En ese mismo municipio está prevista la realización de otro polémico proyecto que prevé la construcción de un hotel de 50 habitaciones en Campillo de Gata promovido por el Círculo Agroambiental sobre el que un juzgado de Almería ha dictado otra sentencia favorable, *El País*, 02/06/2012.

No obstante, aunque no sea el único, el caso más simbólico es, sin duda, el de un hotel de 411 habitaciones en 21 plantas de altura cuya construcción inició Azata del Sol, S. L., en 2003 en la playa de El Algarrobo, perteneciente al municipio de Carboneras, un área afectada por la Ley de Costas e incluida en el Parque Natural y en una Reserva de la Biosfera (ver FIG. 5). El hotel formaba parte de un proyecto de complejo residencial integrado por otros siete hoteles, 1.500 viviendas y un campo de golf de 18 hoyos.

A pesar de que el PORN del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar de 1994 declaraba el entorno de la playa como no urbanizable, el plan urbanístico parcial de este sector, aprobado por el Ayuntamiento de Carboneras en 1988 y ratificado en 1997, incluía la construcción del hotel, con evidente contradicción entre ambas figuras de planeamiento.

La Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía propuso, en 2006, la modifica-

ción del PORN de 1994 para incluir algunas de las reclamaciones de los ayuntamientos para legalizar la urbanización de 200 has de terrenos protegidos. El nuevo PORN fue aprobado definitivamente en febrero de 2008, pero, en noviembre de ese mismo año, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía suspendió de forma cautelar y parcial la aplicación del nuevo PORN, que calificaba el sector donde se ubica el hotel como «área degradada»<sup>15</sup>. Sin embargo, en octubre de 2009 el Ayuntamiento de Carboneras, en la adaptación de su Planeamiento Urbanístico a la nueva *Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía*, ratificó como urbanizables los terrenos en los que se había construido el hotel.

Por otra parte, un juzgado de Almería declaró la ilegalidad de las obras y decretó su paralización cautelar en febrero de 2006, a pesar de lo cual continuaron; en septiembre de 2008 otro juzgado anuló la licencia de construcción del hotel. El Tribunal Supremo ha confirmado en septiembre de 2011 que el edi-



FIG. 5/ **Hotel en construcción en la playa de El Algarrobo, en Carboneras (Almería)**

Fuente: Fotografía de Julián Rojas, *El País*, 28/03/2012.

<sup>15</sup> El TSJA ha emitido en junio de 2012 una sentencia anulando definitivamente el cambio de calificación introducido en el PORN y, en consecuencia, obligando a que la

zona sea calificada como «espacio protegido no urbanizable» tal y como se recogía en la normativa de 1994.

ficio se comenzó a construir en suelo calificado como no urbanizable por la norma urbanística de rango superior vigente, el PORN de 1994<sup>16</sup>. A principios de febrero de 2012 el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía ha dictado una providencia en la que emplaza al Ayuntamiento de Carboneras y a la Junta de Andalucía a que adopte, en el plazo de diez días, medidas para «restablecer» el paraje de El Algarrobo al nivel de protección del que gozaba en 1994 como «espacio protegido no urbanizable».

El 27 de marzo de 2012 el Tribunal Supremo ha emitido una sentencia firme, contra la que no cabe recurso, dictaminando que el hotel vulnera la Ley de Costas al invadir parcialmente la zona de servidumbre de protección del DPMT, que se sitúa en 100 metros y no en 20 metros como pretendía el Ayuntamiento de Carboneras, puesto que el Plan Parcial del sector en el que se encuentra El Algarrobo no fue aprobado realmente en 1988, con anterioridad a la Ley de Costas, sino en octubre de 1997, con posterioridad a la entrada en vigor de la norma<sup>17</sup>.

Sin embargo, aunque paralizadas las obras desde hace seis años, el edificio prácticamente terminado continúa en pie sobre la playa a falta de la sentencia definitiva sobre la legalidad o ilegalidad de la licencia de construcción de El Algarrobo, que será la que determine la demolición del hotel<sup>18</sup>. Por el momento, ninguna de las administraciones implicadas, central, autonómica y municipal, se han hecho responsable de la demolición cuyo coste se estima en 7,3 millones de euros<sup>19</sup>.

Entre los efectos más nocivos que sufren las áreas protegidas y litorales se encuentra la

generalización del recurso a un sistema de protección que afecta casi en exclusiva a los espacios con mayor riqueza ecológica, considerados como enclaves excepcionales; el riesgo es muy grave porque las áreas periféricas circundantes son, en general, terrenos que carecen de instrumentos especiales de protección. El resultado es un modelo de organización territorial fragmentado y dual en el que los espacios protegidos aparecen sitiados por aureolas donde proliferan las urbanizaciones y las edificaciones aisladas.

Uno de los casos más expresivos es el del entorno del Cap de Creus, en Girona, dividido en tres Parajes Naturales de Interés Nacional (PNIN), el Parque Natural de Cap de Creus, el Parque Natural de Aiguamolls de l'Alt Empordà y el Parque Natural de El Montgrí. En sus áreas periféricas, en realidad intersticiales, el municipio de Cadaqués tenía previsto un crecimiento urbanístico desmesurado, el de Roses estaba revisando el planeamiento urbanístico y preveía la construcción de 3.000 nuevas viviendas y el Ayuntamiento de Castelló d'Empuries pretendía recalificar el 23% de suelo no urbanizable con un Plan de Ordenación Urbanístico Municipal.

Asimismo, el principal humedal de la provincia de Castellón, el Parque Natural de Prat de Cabanes-Torreblanca, declarado en 1994, está «acosado» por macroubanizaciones situadas dentro o en el borde de su perímetro de protección, como la de Torrenoustra y Torre la Sal, de la empresa Marina d'Or; en idéntica situación se encuentran el Marjal de Peñiscola y el Marjal de Nules, prácticamente ocupado por edificaciones, el Saladar de Agua Amarga (Alicante), sometido a la presión urbanística del núcleo de Urbanova, y, en ma-

<sup>16</sup> El auto confirma las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía del 25 de noviembre de 2008 y del 17 de marzo de 2009 sobre la suspensión cautelar del PORN de 2008, dejando sólo válido el plan anterior, el de 1994, que concedía el máximo grado de protección al suelo sobre el que se encuentra el hotel en El Algarrobo.

<sup>17</sup> La Fiscalía de Medio Ambiente de Almería ha acusado al alcalde de Carboneras de un presunto delito de prevaricación por mantener la clasificación de El Algarrobo como urbanizable en el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), a pesar de que el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía y el Supremo han dictado lo contrario. También se le imputa un presunto delito de desobediencia al no respetar la servidumbre de protección de 100 metros establecida por el Tribunal Supremo, según la sentencia del 21 de marzo de 2012, *Diario de Sevilla*, 30/07/2012.

<sup>18</sup> En noviembre de 2011 el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Almería ha denegado la ejecución provisional de la sentencia de septiembre de 2008

y establecido que la demolición no se acometerá en tanto no exista un pronunciamiento firme del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

<sup>19</sup> El 15 de noviembre de 2011 la Junta de Andalucía y el entonces Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino suscribieron un protocolo para «en el momento en el que sea posible y al amparo de los que resuelvan los órganos judiciales» devolver al paraje a sus «condiciones originales» (el Gobierno central se haría cargo del derribo y la Junta de Andalucía del desescombro y gestión de residuos y ambos a la restauración de la zona para devolverle las características naturales originarias). Resolución de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar sobre el Protocolo general con la Junta de Andalucía, para la recuperación de la playa de El Algarrobo, en el término municipal de Carboneras, Almería (*BOE* de 7 de diciembre de 2011). Tras varios desencuentros, el Gobierno central y la Junta de Andalucía han recuperado el consenso para cofinanciar entre las dos administraciones el coste de la demolición, el tratamiento de residuos y la posterior regeneración de la zona, *El País*, 05 y 09/07/2012.

yor medida aún, el parque de las Salinas de Santa Pola y Torrevieja, considerado como paradigma del acoso urbanístico a humedales protegidos<sup>20</sup>.

#### 4. La crisis inmobiliaria actual, ¿otra «oportunidad» perdida para contener la expansión urbanística y sus efectos sobre las áreas protegidas litorales?

A partir de 2007, y sobre todo desde el año siguiente, en España asistimos a un verdadero desplome del sector inmobiliario y de la construcción residencial (ver FIG. 1). En teoría, este hecho debería constituir una circunstancia propicia para aliviar la presión edificatoria sobre las áreas litorales<sup>21</sup> y para facilitar una aplicación más rigurosa de la normativa y los instrumentos de protección ambiental y contención urbanística, pero la realidad no parece ir en esa dirección. Bien al contrario, tanto a escala estatal como autonómica, los innegables efectos socioeconómicos negativos de la crisis económica actual están siendo utilizados como pretexto para adoptar medidas «anticrisis» y «anticíclicas» que, en aras de una pretendida reactivación económica y de la creación de empleo, suprimen algunos de los instrumentos de protección existentes, debilitan las medidas de contención urbanística, regularizan actuaciones previas dudosas, irregulares, incluso ilegales, refuerzan la capacidad autónoma de la administración local en la gestión territorial y, finalmente, promueven *de facto* la desregulación.

En tal sentido cabe entender la relajación de numerosas normas legales, como la propia *Ley de Costas* cuya primera modificación en 2002, camuflada dentro de la *Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado*, había abierto ya la puerta a la supeditación de la protección a los planes ur-

banísticos de los municipios y rebajado el carácter conservacionista de esta normativa. Por otro lado, en diciembre de 2009, a través de la *Ley General de Navegación Marítima* del Ministerio de Fomento, el propio Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, cuya actitud con respecto a la franja costera había cambiado mucho, promovió la introducción de una enmienda para permitir la compraventa *intervivos* de concesiones de uso residencial en dominio público. Casi a la vez, el citado *Informe Auken* ponía de manifiesto algunas de las deficiencias de la vigente Ley de Costas, en particular la escasa eficacia de su aplicación y su carácter retroactivo contrario a los intereses de los propietarios particulares<sup>22</sup>.

Desde el momento en que se aceleró el proceso de deslinde y, sobre todo, al acercarse la fecha fatídica de 2018 en la que finalizará el primer plazo de 30 años de las concesiones, se reorganizaron las Plataformas de Afectados por la Ley de Costas, a las que se han sumado poderosos colectivos de propietarios extranjeros de viviendas, con la pretensión de promover una reforma en profundidad de la Ley. Tales movimientos han contado desde el principio con el apoyo de varios partidos políticos, entre ellos el Partido Popular, que presentó en julio de 2010 una proposición de ley para modificar la normativa. Por las mismas fechas, Convergència y Unió y Coalición Canaria introdujeron en el Congreso de los Diputados enmiendas a la *Ley de Protección del Medio Marino* para evitar los derribos de las construcciones situadas en dominio público.

Por otra parte, las presiones contra la Ley de Costas se acentuaron a partir de la cesión de competencias de gestión y uso del litoral a las CCAA (Cataluña y Andalucía las han recibido en sus respectivos Estatutos reformados), y son varios los ejemplos de las que habían iniciado ya acciones contra dicha Ley.

<sup>20</sup> La Generalitat Valenciana ha dado el visto bueno a la construcción de 7.490 viviendas en el plan de La Hoya, junto al perímetro de protección del Parque Natural de Las Lagunas de Torrevieja y La Mata, que forma parte de la Red Natura 2000 como Lugar de Interés Comunitario y Zona de Especial Protección para las Aves y además es uno de los humedales más importantes de la Comunidad Valenciana, *La Verdad*, 03/07/2012.

<sup>21</sup> Según un reciente informe de Catalunya Caixa sobre el sector residencial en España, las dos terceras partes del excedente de casas sin vender se localiza en el litoral mediterráneo. En concreto, casi el 65% se encuentra en Cataluña, Baleares, Comunidad Valenciana, Murcia y Andalucía. El primer lugar lo ocupa la Comunidad Valenciana con un stock de 210.000 viviendas al cierre del tercer trimestre de 2011; junto con Andalucía (137.000 casas) y

Cataluña (107.000) representan el 55,4% del stock total. Según los últimos datos de la tasadora Tinsa, los precios en los municipios de la costa mediterránea acumulan un retroceso medio de más del 33% desde los máximos de finales de 2007, lo que supone una pérdida de un tercio de su valor desde el inicio de la crisis. El problema fundamental es que, a pesar de la caída de precios, la demanda potencial ha seguido decreciendo, *Cinco Días*, 08/02/2012.

<sup>22</sup> «... la mencionada Ley de Costas afecta de manera desproporcionada a los propietarios particulares de bienes, cuyos derechos deberían verse plenamente respetados, y, al mismo tiempo, no tiene un impacto suficiente en los auténticos autores de la destrucción costera, responsables en muchos casos de unos desarrollos urbanísticos excesivos en las costas, incluidos complejos vacacionales...» (Considerando Q).

En primer lugar, la Junta de Galicia tramitó en noviembre de 2008 una enmienda a la *Ley de Vivienda* autonómica para conseguir que la Ley de Costas respetase los «núcleos rurales pre-existentes», anteriores a 1988, aunque no las urbanizaciones promovidas en el litoral gallego después de la entrada en vigor de esa normativa<sup>23</sup>. Se pretendía así, mitigar las restricciones de Costas en una decena de municipios (Marín, Redondela, Gondomar, Vilaboa, A Illa de Arousa, Ribeira, A Pobra do Caramiñal, Dumbría, Ponteceso y Malpica) con núcleos de población consolidados en los que numerosas viviendas tenían sentencias de derribo. Recurrida por el Gobierno central en abril de 2009, el Tribunal Constitucional suspendió la aplicación de la ley gallega considerando que la competencia para delimitar el dominio público no es urbanística ni, por tanto, autonómica o municipal, sino de protección del litoral y, en consecuencia, estatal<sup>24</sup>.

Asimismo, el Parlamento de Canarias aprobó la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de *Medidas Urgentes en materia de Ordenación Territorial para la Dinamización Sectorial y la Ordenación del Turismo*, que permite desbloquear un buen número de obstáculos que la normativa urbanística tiene en la actualidad y legalizar edificaciones que se encuentren en servidumbre de protección, otorgándoles el calificativo de «núcleos inmemoriales representativos de los valores culturales y etnográficos propios de las islas»<sup>25</sup>.

Los resultados de las elecciones locales, autonómicas y generales de mayo y noviembre de 2011, respectivamente, han acelerado el proceso de modificación de la Ley de Costas. A mediados de enero de 2012 el ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA) anunció una «profunda reforma» de la Ley consistente en alargar las concesiones a 75 años, probablemente con la imposición del pago de un canon, y en autorizar nuevos usos en la franja de *servidumbre de protección*. La intención explicitada era «poner en valor el litoral» y conciliar

«la necesaria protección del litoral con una mayor garantía y seguridad para los titulares de derechos en el dominio público, que no restrinja, además, la actividad económica y, por tanto, la generación de empleo»<sup>26</sup>.

Finalmente el 13 de julio de 2012 se ha presentado el Anteproyecto de la denominada *Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas*. Nombre paradójico, cuando menos en su primera parte, para un proyecto de Ley que rebaja significativamente los niveles de protección de la normativa vigente y utiliza escasos argumentos para la justificación de tal título, incluso en la exposición de motivos.

El texto del borrador del Anteproyecto, de sólo 24 folios, afirma que

«Se parte del análisis crítico de la aplicación de la ley anterior, que en ciertas ocasiones ha tolerado resultados inaceptables medioambientalmente. Superando esta circunstancia la reforma pretende ser un medio eficaz para proteger la integridad del dominio público marítimo-terrestre y preservar su uso común».

En realidad, el Anteproyecto no contiene ninguna disposición nueva de preservación del litoral y su contenido se limita, básicamente, a redefinir, a la baja, el DPMT y a establecer, al alza, los plazos de las concesiones y autorizaciones de uso en dicho dominio.

Además de estipular que se procederá a la revisión de los deslindes aprobados, la Ley diferenciará entre playas urbanas, «las contiguas con suelos urbanizados», y playas naturales, «las contiguas a espacios protegidos o suelo rural»; para ambas se fijarán regímenes de protección distintos, siendo más alto el nivel que se impondrá en las segundas en las que, sin mayores precisiones, se dice que se limitarán las ocupaciones.

Quedarán excluidas del dominio público las «dunas artificiales y las dunas muertas», lo

<sup>23</sup> En enero de 2010 el Parlamento Gallego aprobó una proposición del Grupo Parlamentario Popular para solicitar al Congreso de los Diputados la reforma de la Ley de Costas. La propuesta pretende que las normas dictadas para las actuaciones anteriores a la Ley de Costas se apliquen también a actuaciones posteriores a la misma, que la servidumbre se reduzca de 100 a 20 metros y que en estos terrenos se permitan nuevos usos y nuevas construcciones.

<sup>24</sup> El Tribunal Constitucional ha anulado en mayo de 2012 una disposición de la *Ley do Solo* de Galicia de 2002 que perseguía un objetivo similar.

<sup>25</sup> Resulta significativo que el Director de la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible dimitiera de su cargo alegan-

do que esta Ley «es una nueva amnistía a la ocupación incontrolada del suelo».

<sup>26</sup> Un mes más tarde, el 22 de febrero de 2012, el Senado aprobó, con el voto favorable de CiU, CC, PNV y Grupo Mixto una moción presentada por el Partido Popular sobre la reforma de la Ley de Costas. En un informe al Consejo Asesor de Medio Ambiente sobre la próxima reforma de la Ley de Costas, el Ministerio apunta que flexibilizará el proceso de desafectación para dejar en manos privadas el terreno público de la costa si ésta se encuentra degradada y se ponen como ejemplo los casos de El Palo y Pedregalejo, en Málaga; Chilches, en Castellón; la cornisa de Cantabria, etc.

que reducirá la zona pública en lugares como Doñana, y se permitirá rebajar la franja de *servidumbre de protección* en las rías de 100 a 20 metros, con la intención clara de excluir del DPMT a muchos de los núcleos gallegos, como es el caso de Marín. Igualmente se eximen del dominio público «aquellos terrenos que sean inundados artificial y controladamente, como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto, siempre que antes de la inundación no lo fueran» en clara alusión a las marinas artificiales.

Además, se establece un régimen especial para once zonas sin justificación alguna motivada en informes técnicos. Por un lado, se propone un régimen excepcional de deslinde, más laxo, para la isla de Formentera, de modo que se pueda evitar la protección de toda la superficie de la isla. Por otro, se excluyen del dominio público diez núcleos de población: Rocafel (Alicante), Puerto de Santa Pola (Alicante), Marina de Empuriabrava (Girona), Platja d'Aro (Girona), la ría de Punta Umbria (Huelva), el casco urbano de Isla Cristina y el Caño del Cepo (Huelva), Pedregalejo y El Palo (Málaga) y Oliva (Valencia). Estos núcleos se incorporarán al Patrimonio del Estado como bienes patrimoniales, que se pueden vender, por lo que se interpreta como un paso previo para transferir la propiedad de los terrenos a manos privadas. Se estima que estos diez núcleos contienen unas 10.000 viviendas situadas dentro del DPMT en los deslindes realizados.

Por otra parte, se propone la ampliación del plazo de las concesiones de uso del dominio público. El plazo inicial de 30 años que contempla la Ley vigente podrá prorrogarse de forma general otros 75 años, respetando los usos y aprovechamientos existentes y sin necesidad de abonar canon. De manera que, de aprobarse la reforma de la Ley, la mayoría de las concesiones finalizarán en el año 2093. Además, los concesionarios podrán vender los terrenos y las edificaciones y hacer reformas en ellos sin permiso, siempre que no impliquen aumento de altura, volumen o superficie.

<sup>27</sup> Una de las administraciones más activas a favor de la reforma de la Ley de Costas, el Gobierno de Cantabria, dejaba claros sus objetivos desde el primer momento: facilitar la construcción residencial en el litoral y evitar la ejecución de las sentencias firmes de derribo de viviendas y urbanizaciones afectadas por la Ley, *El Diario Montañés*, 28/02/2012. Y después de la presentación del Anteproyecto: «El consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Urbanismo, ha trasladado este domingo a los afectados por los derribos la confianza en que la normativa que permita regularizar las viviendas con sentencia de derribo esté lista «en menos de un año» y llegue del Estado, con la nueva Ley de Costas», *Europa Press*, 22/07/2012.

Los chiringuitos y demás instalaciones desmontables podrán disponer de permisos de hasta 4 años, en vez del plazo de un año actual, y ocupar mayor superficie que la fijada en la Ley vigente.

Sin embargo, en contrapartida, es obligado también destacar el hecho de que, entre las modificaciones de mayor relevancia contenidas en el Anteproyecto, se establece la posibilidad de suspensión cautelar automática en vía administrativa de los acuerdos adoptados por las entidades locales (ayuntamientos, cabildos, etc.) que afecten a la integridad del DPMT o de la franja de *servidumbre de protección*.

Aunque en conjunto la reforma propuesta representa un notorio retroceso en los niveles de protección del litoral, no parece que su objetivo prioritario sea facilitar la construcción en primera línea de la costa, pero sí resolver las situaciones existentes más conflictivas mediante una amnistía urbanística encubierta. En muchos casos se interpreta que la reforma, que algunos analistas califican rotundamente de abolición de la Ley de Costas de 1988, será un instrumento eficaz para hacer una regularización de lo construido y urbanizado antes sobre el DPMT, en ocasiones de forma ilegal durante la vigencia de la Ley<sup>27</sup>. Al menos así se ha entendido tanto desde posiciones ecologistas como, lo que resulta aún más elocuente, desde otras decididamente productivistas<sup>28</sup>.

Lo que sí parece una finalidad explícita de la reforma propuesta, declarada desde las propias instancias gubernamentales, es la potenciación de las actividades turísticas y, específicamente, el turismo de segunda residencia, lo que apunta un cierto parentesco de la futura ley con el modelo desarrollista de la Ley de Costas de 1969. El mismo sentido tiene la campaña organizada por el Gobierno central consistente en la divulgación sobre la reforma de la Ley a través de las embajadas españolas en Estados europeos con la intención de atraer a compradores extranjeros de segundas viviendas.

<sup>28</sup> «La reforma de la Ley de Costas o cómo legalizar lo «ilegal»», *Ecoticias*, 16/07/2012. «El jefe de la Demarcación de Costas del Estado en la Región de Murcia ha confirmado que su departamento dejaría de instar la demolición del poblado de Puntas de Calnegre, en Lorca, si el emplazamiento es declarado Bien de Interés Cultural (BIC) y si sale adelante la nueva Ley de Costas», *20 Minutos*, 19/09/2012. «El Ayuntamiento de Camargo trabaja actualmente en la legalización de la actividad y la explotación de la zona situada en la Punta Parayas (Mallorca)... La legalización de estos espacios será posible gracias a la modificación de la Ley de Costas», *El Diario Montañés*, 31/07/2012.

Por ello no debe extrañar la buena acogida que el Anteproyecto ha tenido en algunas instituciones de la Unión Europea ya que se considera que protege mejor los intereses de los propietarios de los países comunitarios<sup>29</sup>. El borrador del Anteproyecto de Ley también ha gozado de un caluroso recibimiento por parte de organizaciones empresariales, como la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), la Confederación de Asociaciones Empresariales de Baleares (CAEB)<sup>30</sup>, de colectivos de titulares de concesiones de la Ley vigente<sup>31</sup>, de asociaciones de acuicultores (Apromar), etc., la mayoría de las cuales se cuentan entre los agentes promotores de la reforma.

Al mismo tiempo, la mera presentación del borrador ha abierto la puerta a peticiones de todo tipo que van mucho más allá de lo proyectado: «armonización» de las leyes estatales de costas y puertos para favorecer el desarrollo del sector portuario recreativo (Asociación de Instalaciones Náuticas Deportivas de Baleares —ANADE—), ampliación de la superficie permitida a los chiringuitos hasta 1.500 m<sup>2</sup>, posibilidad de que se autoricen otras actividades en el DPMT (bodas, celebraciones o actividades tradicionales como las llamadas «casetes de vorera»), ampliación *sine die* de las concesiones otorgadas a las casas situadas en primera línea de playa de los núcleos del litoral, exclusión del DPMT de otros núcleos de población, transformación de las concesiones directamente en propiedades, etc.

Por el contrario, el proyecto de reforma ha contado con la oposición de muchos colectivos de profesionales del territorio y expertos en urbanismo (*Manifiesto por la preservación y ges-*

*ción de los espacios costeros*) y el rechazo unánime de los colectivos ecologistas que han constituido la plataforma «No a Nuestra Costa», integrada por más de 200 organizaciones, que ha solicitado al Gobierno la retirada del Anteproyecto considerando que inicia el camino hacia una mayor degradación de la costa<sup>32</sup>.

Casi en paralelo con el anterior, en la actualidad, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente está preparando también un decreto ley «de medidas urgentes en materia de medio ambiente» con la intención de «simplificar» cuatro leyes relevantes (la Ley de Patrimonio Natural, la de Aguas, la de Residuos y la de Evaluación Ambiental). Por lo que se refiere a la primera, se propone unificar en un único instrumento de gestión todas las figuras de protección cuando se solapen varias de ellas en un mismo espacio. SEO/Birdlife ya ha advertido que este cambio puede originar conflictos con la Unión Europea ya que limita la interpretación de la Directiva de Hábitats.

En otro orden de cosas y a escala regional, el 27 de noviembre de 2008, el pleno del Parlamento andaluz aprobó la *Ley de Medidas Tributarias y Financieras y de Impulso de la Actividad Económica*. Con la justificación de la lucha contra la crisis económica, el Gobierno andaluz modificó hasta diez leyes, siete de ellas relacionadas con el medio ambiente. La norma retoca la *Ley 2/1989, de Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía*, la *12/1984 de declaración de las Marismas del Odiel como Paraje Natural y de la Isla de En medio y la Marisma del Burro como Reservas Integrales*, la *Ley 8/1999, del Espacio Natural de Doñana*, y la *3/2003 del Paraje Natural de Alborán*.

<sup>29</sup> «Bruselas aplaude la reforma de la Ley de Costas porque protege a los propietarios. La vicepresidenta de la Comisión, Viviane Reding, cree que es una buena noticia para la economía española porque los extranjeros invertirán con más confianza. Unos 2,3 millones de ciudadanos de otros países de la UE tienen posesiones en la costa. De ellos, alrededor de 367.000 son británicos, 238.000 alemanes, 225.000 franceses, 99.000 italianos, 52.000 neerlandeses y 17.000 irlandeses. La nueva ley beneficia a muchos de estos propietarios porque amplía las concesiones de las casas construidas en la playa en 75 años, a contar a partir de que acabe la prórroga actual», *El País*, 03/08/2012.

<sup>30</sup> «La Mesa del Turismo ha mostrado su «gran satisfacción» ante el proyecto de Ley de Costas del Gobierno. la Organización empresarial considera, por unanimidad, que constituye un «notable acierto del Ejecutivo»... Esta nueva Ley puede considerarse como un logro personal del presidente de la Mesa, Abel Matutes, que ha contribuido a que las aportaciones del Sector se tengan en cuenta a la hora de presentar el proyecto a trámite», *NexoHotel, Diario on line de hostelería y alojamiento*, 20/08/2012.

<sup>31</sup> «¡YA LA TENEMOS AQUÍ. LA TAN ANUNCIADA REFORMA DE LA LEY DE COSTAS!», *APROEM, Asociación ProEmpuriabrava*, 20/08/2012.

<sup>32</sup> *ABC*, 10/09/2012. La organización ecologista Greenpeace, por su parte, ha presentado un pliego de alegaciones en el que pide anulación del Anteproyecto porque «modifica y debilita los pilares básicos de la protección del litoral» y denuncia que la reforma «derroca las garantías de protección ambiental actuales ya que amnistía las ilegalidades urbanísticas, a la carta, y privatiza varios tramos de la costa española». La diputada del PSOE Cristina Narbona, ex ministra de Medio Ambiente, ha registrado en el Congreso una batería de preguntas en las que solicita al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente que especifique por escrito el número de titulares de concesiones afectados por la prórroga de 75 años, qué indemnizaciones se abonarían a los titulares en el supuesto de efectos asociados al cambio climático que comprometan su seguridad física o el valor económico de tales concesiones. Solicita, además, información sobre los informes científicos que avalan los cambios introducidos en el anteproyecto en relación con los criterios para el establecimiento del deslinde de dominio público marítimo terrestre y también sobre los que justifican que se excluyan del DPMT diez núcleos de población concretos, *Europa Press*, 21/09/2012.

Más recientemente, en febrero de 2011, y también con la finalidad de facilitar la superación de la crisis económica, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía ha aprobado el Decreto que tiene como objetivo agilizar los trámites administrativos en los parques naturales, pero que, indirectamente, puede favorecer su urbanización puesto que parece establecer la prevalencia del planeamiento urbanístico municipal sobre los PORN y PRUG (Disposición transitoria segunda). Por otro lado, el Decreto faculta a la Consejería de Medio Ambiente para modificar estos instrumentos de ordenación a fin de adecuarlos a los planes urbanísticos (Disposición final decimocuarta e).

El conflicto entre la protección del litoral y la construcción turística y residencial ha estallado de nuevo en Andalucía a propósito de la playa de Valdevaqueros, en Tarifa, una zona de alto valor ecológico incluida en la RN 2000 y catalogada como Reserva de la Biosfera por la Unesco, que linda con los parques naturales del Estrecho y de Los Alcornocales. En ella el Ayuntamiento tarifeño ha aprobado recientemente un plan urbanístico que permitirá desarrollar 80.000 m<sup>2</sup> de suelo para la construcción de un complejo hotelero y 350 viviendas<sup>33</sup>.

En las Islas Baleares se ha producido una situación contradictoria. Por un lado, la Ley 4/2008, de 14 de mayo, de *Medidas Urgentes para un Desarrollo Territorial Sostenible en las Islas Baleares*, pretendía equilibrar el desarrollo territorial al derogar la Ley de campos de golf de 1988, modificar la ley de espacios naturales de 1991 e incorporar 1.228 has más al régimen de protección, 186 de las cuales eran suelo urbanizable. Por el contrario, la Ley 8/2010, de 16 de junio, de *Medidas Urgentes para el Impulso de la Inversión en las Islas Baleares* ha facilitado el levantamiento de algunas de las disposiciones más conservacionistas de la política urbanística y turística balear (RULLAN, 2010).

El nuevo Gobierno balear, constituido tras las elecciones de mayo de 2011, ha recurrido en febrero de 2012 al *Decreto Ley de Medidas Urgentes para la Ordenación Urbanística Sostenible*, que deroga 8 artículos de la Ley 4/2008<sup>34</sup>. El objetivo explicitado de este Decreto es simplificar y agilizar la tramitación urbanística como paso previo para la elaboración de una nueva Ley del Suelo, que debería ser aprobada en menos de un año y que, en palabras del Consejero de Turismo y Deportes,

«tiene que estar supeditada y perfectamente sincronizada con la de Turismo en la que estamos trabajando» (*Diario de Mallorca*, 25/02/2012).

Pero las recientes medidas no se limitan a facilitar los procedimientos sino que, en realidad, suprimen controles, crean un marco legal desregulador, claramente más permisivo para la edificación, y habilitan a los ayuntamientos para modificar el planeamiento urbanístico, aunque no esté adaptado al plan territorial insular pertinente, y para incorporar urbanizaciones ilegales o irregulares, fuera de planeamiento<sup>35</sup>.

Las «nuevas» políticas territoriales han empezado ya a dar frutos; uno de los más recientes es la calificación de «interés autonómico» otorgada al proyecto Es Mirador des Trenc para construir un hotel de 1.150 plazas con urbanización y campo de golf en la finca de Son Durí de Sa Ràpita (20 has), en suelo urbanizable situado junto a la playa de Es Trenc, en el municipio de Campos<sup>36</sup>. Este espacio se encuentra en los límites de un espacio natural protegido, Es Trenc-Es Salobrar de Campos, con 1.500 has y 3,5 kilómetros de arenas sin urbanizar, que es Área Natural de Especial Interés desde 1984, LIC y ZEPA. Además, está próximo a Sa Vinyola, donde se está construyendo ya otra urbanización de 37 has, y a la playa de Ses Covetes, en la que en 1994 se

<sup>33</sup> «Valdevaqueros, la última batalla entre el ladrillo y las playas vírgenes», *El Mundo*, 30/05/2012.

<sup>34</sup> Poco después se ha aprobado la Ley 7/2012, de 13 de junio, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible (BOCAIB de 23 de junio de 2012).

<sup>35</sup> Tendrán «la consideración de suelo urbano» aquellos terrenos que, con independencia de su clasificación urbanística anterior, se encuentran integrados en una trama urbana y parcialmente transformados. Por otra parte, la nueva norma urbanística contempla la reactivación de urbanizaciones que el Gobierno balear del Pacto de Progreso paralizó el año 2008 al convertirlas en suelo rústico protegido. Poco después de la entrada en vigor del decreto se han reactivado más de dos decenas de urbanizaciones y ha sido legalizado un centenar de parcelaciones ilegales. El decano del Colegio de Arquitectos de Baleares calcula que, con el decreto de ordenación urba-

nística sostenible aprobado por el Govern, unas 70 obras ilegales podrían evitar el derribo sólo en los municipios de Palma y Marratxí.

<sup>36</sup> La declaración, que implica la reducción a la mitad del tiempo de tramitación y aprobación de licencias, se justifica por la hipotética creación de 1.000 puestos de trabajo. El grupo ecologista GOB (Grupo de Ornitología Balear), que ha tildado el proyecto de «disparate urbanístico» y «operación especulativa» y la plataforma Salvem Sa Ràpita han aunado sus fuerzas para oponerse a este «macro-proyecto». Además del de Es Trenc-Sa Ràpita, se han avalado oficialmente otros tres nuevos complejos hoteleros de lujo: el de Canyamel (Capdepera) y otros dos en Magaluf (Calvià). En todos los casos los establecimientos hoteleros son vecinos de espacios naturales frágiles. Véase también «Ladrillo o ecología», *El País*, 14/04/2012.

construyeron varias decenas de apartamentos dentro de la franja de servidumbre de protección de 100 metros, por tanto en zona no edificable según la Ley de Costas, que todavía están pendientes de derribo.

Las Cortes valencianas, como medida «anticíclica» argumentada por la necesidad de reactivación económica, han aprobado la Ley 12/2010, de 21 de julio, de *Medidas Urgentes para Agilizar el Ejercicio de Actividades Productivas y la Creación del Empleo* que, en su Disposición derogatoria segunda c suprime, entre otros, el anexo I, del *Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística* (Decreto 67/2006, de 19 de mayo). Igualmente, el Gobierno valenciano ha iniciado el procedimiento para la *Reforma Legislativa en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Comunidad Valenciana*, impulsada por la Consejería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente. La finalidad es unificar en una sola norma cinco leyes (*Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, Ley Urbanística Valenciana, Ley del Suelo No Urbanizable, Ley del Golf y Decreto-Ley de Actuaciones Territoriales Estratégicas*) y dos reglamentos para

«agilizar y simplificar la actividad urbanística, así como favorecer la dinamización socioeconómica y la generación de empleo en el conjunto del territorio»<sup>37</sup>.

Asimismo, la nueva Ley 4/2009, de *Protección Ambiental Integrada de la Región de Murcia*, con el argumento de adaptar la Ley 1/1995, de *Protección del Medio Ambiente*, a la nueva normativa estatal, la ha sustituido por otra en la que se reducen drásticamente los supuestos de protección, limitados prácticamente a los que obliga la legislación estatal, lo que es considerado como un retroceso en la protección del medio ambiente.

En relación con todo lo anterior no se puede dejar de tener en cuenta que en España hay más de 1.671 millones de m<sup>2</sup> edificables en

suelo urbano no consolidado y urbanizable delimitado o sectorizado. Esta inmensa reserva de suelo edificable, a la espera de nuevos tiempos de bonanza económica, supondría la posibilidad de construir cerca de 20 millones de viviendas más. De hecho, a pesar de la enorme bolsa de viviendas sin vender, se sigue construyendo obra nueva<sup>38</sup>. Por otra parte, dentro del «pacto anticrisis» se contempla que el suelo urbanizable donde aún no se haya construido no vuelva a ser rústico, contra lo que disponía en 2008 el Texto Refundido de la Ley de Suelo<sup>39</sup>; la modificación introducida prolonga al ejercicio 2011-2013 el plazo para construir en ese tipo de suelos.

## 5. Conclusiones

En España se han implementado una gran cantidad de instrumentos normativos y técnicos para la protección medioambiental de los espacios naturales y el litoral, pero, al mismo tiempo, existen grandes carencias en cuanto a la coordinación entre unos y otros y, por ende, en lo que se refiere a la efectividad real de su aplicación. Todo ello ha facilitado procesos acelerados y descontrolados de cambios de uso y artificialización del suelo y contribuido a la degradación del patrimonio territorial, incluidas las áreas protegidas. Lo que, en definitiva, pone de manifiesto que las normas y las declaraciones legales no garantizan suficientemente la protección si no se completan con los recursos y las prácticas adecuados.

A ello hay que añadir que la cultura de la ordenación territorial y de la protección ambiental todavía no ha sido asumida completamente por la sociedad española. Uno de los motivos principales es que la protección del medio ambiente y el paisaje se percibe muchas veces con hostilidad desde la promoción inmobiliaria y urbanística y, lo que es más grave aún, desde las propias administraciones y por un amplio sector de la ciudadanía, como un obstáculo al crecimiento

<sup>37</sup> *El Periódic*, 13/04/2012. Aunque la dinámica expansiva de la construcción ha quedado paralizada a causa de las críticas circunstancias económicas y financieras que atravesamos, los cambios normativos mencionados no son inocuos en el presente ni, mucho menos, lo serán en el futuro inmediato. La mayor laxitud del marco normativo emergente agrava el riesgo que representa la existencia de un enorme volumen de suelo potencialmente edificable que, aunque no se ha transformado aún, continúa siendo legalmente urbanizable.

<sup>38</sup> La Asociación Española de Promotores Inmobiliarios estima que se necesitarán bastantes años para digerir el

exceso de oferta. «¿Vuelve el urbanismo salvaje?», *El País*, 06/06/2011. En recientes declaraciones un dirigente del Partido Popular, Esteban González Pons, ha justificado parcialmente la «burbuja inmobiliaria»: a pesar de que «Hemos edificado mal la costa española» ... insiste en que no hay que arrepentirse de la burbuja inmobiliaria porque «Facilitó que mucha gente que no tenía casa pudiera acceder a ella y que muchas personas pudieran adquirir una segunda residencia» además «que la construcción tirara de la economía española no era del todo malo», *El Mundo*, 15/05/2012.

<sup>39</sup> Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

económico que debe ser obviado<sup>40</sup>. Tampoco parece ser ajeno a esta situación de rechazo el hecho de que, como se ha manifestado a menudo, hasta ahora «han primado planteamientos de conservación pasiva y se han minusvalorado, con frecuencia, las realidades socioterritoriales» (TROITIÑO, 2005; CHAPE, 2008).

Esa parece ser una de las causas por las que el proceso de ampliación de la RN 2000, al igual que la de algunos otros ENP, no está resultando fácil, pues se ha encontrado con las reticencias cuando no con la resistencia de algunas administraciones regionales y locales y con la abierta oposición de algunos colectivos sociales. Además, casi siempre la tendencia dominante ha sido la de reducir los límites de los ENP al mínimo imprescindible, o a fragmentarlos, para dejar fuera de sus demarcaciones las zonas donde pudiera haber algún conflicto o previsión de desarrollo de proyectos con impacto sobre el medio natural. Además, en algunos casos se está empezando a recurrir con bastante frecuencia a la oportuna modificación y adulteración de los PORN para poder burlar la ley o, al menos, el espíritu de la ley desde la más estricta legalidad.

Pero la presión urbanística sobre las áreas protegidas no es idéntica en todas partes, sino que está relacionada con las características socioeconómicas y funcionales del contexto territorial en que se localizan. Los niveles de presión directa más bajos se dan todavía en las áreas protegidas interiores y de montaña mientras que las tensiones más intensas guardan estrecha relación con su localización en la proximidad de espacios muy urbanizados y litorales. De ahí que las mayores amenazas recaigan sobre los ENP situados en el litoral a los que, no en vano, la organización Greenpeace dedicó su informe *Destrucción a toda costa* el año 2009<sup>41</sup>.

Lo que no significa en absoluto que los instrumentos de protección hayan resultado completamente estériles e ineficaces. Por el contrario, como afirma M.<sup>a</sup> L. GÓMEZ en referencia al

caso andaluz, aunque extensible también a los de otras regiones, los espacios naturales protegidos litorales han sido

«un corrector de la urbanización costera» ya que «con una aplicación muy discutible de la Ley de Costas..., la presencia de figuras de protección ha sido la única medida de ordenación del territorio capaz de frenarla» (2010: 337).

Igualmente, el último informe del OSE (2010) constata grandes diferencias en la evolución temporal de los cambios de ocupación y de los procesos de artificialización del suelo dentro de los ENP, donde son mucho menos intensos que en el exterior. Bien es verdad que, precisa el informe,

«si las tendencias observadas en zonas sin protección continúan, podrían llegar a afectar a la red de ENP, ocasionando previsiblemente una falta de conectividad entre los mismos».

Un reciente estudio realizado por investigadores del Departamento de Ecología de la Universidad Autónoma de Madrid, publicado en *Ecological Economics*, afirma que en las últimas décadas los Espacios Naturales Protegidos han sido una estrategia de conservación de la biodiversidad clave en España. Sin embargo, el estudio también revela que el modelo dual de protección aplicado, conservacionista en el interior de las áreas protegidas y desarrollista en el exterior, ha fomentado la transformación de los entornos colindantes en territorios monofuncionales intensamente urbanizados. Los autores llegan a la conclusión de que la estrategia de áreas protegidas debería formar parte de instrumentos de ordenación y gestión territorial que integren la conservación de la biodiversidad y las necesidades socioeconómicas como elementos fundamentales en el logro de los objetivos de desarrollo sostenible.

La Ley de Costas de 1988, por su parte, pese al retraso de los deslindes y a los obstáculos con que ha chocado su aplicación, ha sido también útil para contener parcialmente la especulación urbanística salvaje ligada a la bur-

<sup>40</sup> «Doñana está en mitad del pulso que se está librando entre la protección medioambiental y el desarrollo económico», *El País*, 20/01/2011. «Salvar la playa o salir del paro. Los vecinos de Tarifa, divididos ante la urbanización que afecta a la playa virgen de Valdevaqueros», *El País*, 30/05/2012. En este sentido es sumamente significativo que, cuando prácticamente está concluyendo el proceso jurídico de ilegalización de El Algarrobico, 14 municipios de la Mancomunidad de Municipios del Levante de la provincia de Almería se opongan a su derribo y soliciten al Ministerio y a la Junta un acuerdo para concluir las obras y abrir

el hotel ilegal. En la solicitud se alegan motivos estrictamente económicos considerando que la apertura del hotel estimularía la creación de «cientos de puestos de trabajo de forma inmediata» y estimularía el sector turístico, «pie-dra angular para la economía de importantes núcleos costeros», *El País*, 03/05/2012. A los 14 iniciales se han adherido más tarde otros 16 municipios de la Mancomunidad de Municipios del Almanzora hasta completar la cifra de 30 peticionarios de la apertura del hotel, *Ibidem*, 14/06/2012.

<sup>41</sup> Son 233 ENP de los que, según ese informe, 120 están gravemente amenazados.

buja inmobiliaria<sup>42</sup>. Por lo que, en buena lógica, más que una reforma en profundidad de la ley, la solución debería consistir en establecer

las garantías de su eficaz cumplimiento y en modificar los aspectos más discutibles, como la retroactividad, si la hubiere<sup>43</sup>.

## 6. Bibliografía

- AEMA/COMISIÓN EUROPEA (2006a): *The changing faces of Europe's coastal areas*, European Environment Agency, Report, 6/2006, Copenhagen/Madrid.
- (2006b): *Urban sprawl in Europe. The ignored challenge*, European Environment Agency, Report, 10/2006, Copenhagen/Madrid.
- ARANA, X. (2010): *Reservas de la biosfera de España*, Ed. Lunwerg, Barcelona.
- BARRAGÁN, J. (2004): *Las áreas litorales de España. Del análisis geográfico a la gestión integrada*, Ed. Ariel, Barcelona.
- BURRIEL, E. L. (2008): «La «década prodigiosa» del urbanismo español (1997-2006)», en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, XII (270). <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270/sn-270-64.htm>.
- (2009): «La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009)», en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, XIII (306). <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-306.htm>.
- (2011): «Subversion of land-use plans and the housing bubble in Spain», en *Urban Research & Practice*, 4 (3): 232-249.
- CHAPE, S. & M. SPALDING & M. JENKINS (2008): *The World's Protected Areas. Status, Values and Prospects in the 21st Century*, University of California Press, Berkeley.
- CHICA, J. A. (2008): *Conservación y desarrollo en el litoral español y andaluz: Planificación y gestión de espacios protegidos*, Editorial CEP, Madrid.
- COUCH, C. & L. LEONTIDOU & G. PETSCHHEL-HELD (2007): *Urban Sprawl in Europe: landscapes, land-use change and policy*, Blackwell Publishing Ltd, Oxford.
- DELGADO, C. (2008): «Urbanización sin fronteras. El acoso urbanístico a los espacios naturales protegidos», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 47: 271-310.
- (2010): «La ordenación territorial en Cantabria: normas, planes, proyectos y realidades», en *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, 47: 453-491.
- (2011): «Efectos territoriales, socioeconómicos y legislativos del urbanismo expansivo en Cantabria», en *Urbanismo expansivo, de la utopía a la realidad*, Asociación de Geógrafos Españoles/Colegio de Geógrafos de España, Alicante, 203-215.
- DOMENECH, J. L. & F. J. SANZ (coord.) (2010): *Guía para la Implementación de un Sistema de Gestión Integrada de Zonas Costera*, Netbiblio, Oleiros (A Coruña).
- DUDLEY, N. (ed.) (2008): *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*, UICN, Gland (Suiza).
- ECOLOGISTAS EN ACCIÓN (2007a, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012): *Banderas Negras*, Madrid.
- (2007b): *Infracciones Ley de Costas*, Madrid.
- ESPAÑA, MINISTERIO DE VIVIENDA (2010): *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico español*, Madrid, Ministerio de Vivienda.
- EUROPARC (2005): *Integración de los espacios naturales en la ordenación del territorio*, Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid.
- (2010): *Anuario EUROPARC-España del estado de los espacios naturales protegidos 2009*, Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid.
- (2012): *Anuario 2011 del estado de las áreas protegidas en España*, Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid.
- FLORIDO, G. & P. J. LOZANO (2005): «Las figuras de protección de los espacios naturales en las Comunidades Autónomas españolas: una puesta al día», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 40: 57-81.
- FUNDACIÓN ALTERNATIVAS (2007): *Urbanismo y Democracia. Alternativas para evitar la corrupción*, Fundación Alternativas, Madrid.
- GARCÍA, J. & J. GARCÍA & J. M. BARRAGÁN (2011): *Las Comunidades Autónomas y la gestión integrada de las áreas litorales de España. Materiales para un debate sobre gobernanza*, Fundación Biodiversidad/Universidad de Cádiz, Cádiz.
- GÓMEZ, M.ª L. (2010): «Los espacios naturales protegidos como categoría de ordenación del territorio. El caso de la comunidad autónoma andaluza», en *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, 47: 317-346.
- GREENPEACE (2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011): *Destrucción a toda costa*, Greenpeace España, Madrid.
- HERRERO, G. (2008): «Configuración de la Red Natura 2000 en España. Análisis comparativo por Comunidades Autónomas», en *Anales de Geografía*, 288 (2): 85-109.

<sup>42</sup> «La Ley de Costas es una de las más avanzadas de Europa. Aun así, no ha cumplido sus objetivos porque las administraciones locales no han asumido la importancia de conservar los valores naturales del litoral, ni de garantizar los derechos públicos de su disfrute... Pero, en gran parte, ha sido una ley útil e importante, salvando nuestras costas de la especulación urbanística salvaje, que ha formado gran parte de la burbuja inmobiliaria que ha llevado

a la crisis económica. La solución no se encuentra en una reforma profunda de la ley, sino en velar por su cumplimiento», Hazel Morgan, presidenta de Amics de la Terra Eivissa, *Diario de Ibiza*, 22/01/2012.

<sup>43</sup> En 1991 el Tribunal Supremo consideró correcta la interpretación de que no existía retroactividad y que, por tanto, las construcciones afectadas debían pasar a dominio público (Sentencia del Tribunal Constitucional 149/91).

- MATA, R. (2007): *Auge inmobiliario y evolución de los usos del suelo en España. Por una nueva cultura del territorio*, Universidad Autónoma de Madrid, Lección inaugural curso académico 2007-2008, Universidad Autónoma, Madrid.
- MULERO, A. (2002): *La protección de espacios naturales en España. Antecedentes, contrastes territoriales, conflictos, perspectivas*, Mundi-Prensa, Madrid.
- (2009): *Espacios naturales protegidos y ordenación del litoral en Andalucía*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba.
- NAREDO, J. M. & A. MONTIEL (2011): *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*, Icaria, Barcelona.
- NEL-LO, O. & J. LLORT (2006): *Pla Director Urbanístic del Sistema Costaner de Catalunya*, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Barcelona.
- OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010): *Informe Sostenibilidad en España*, Madrid.
- (2006): *Cambios de ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad*, Madrid.
- (2009): *Patrimonio natural, cultural y paisajístico. Claves para la sostenibilidad territorial*, Madrid.
- (2011): *Biodiversidad en España. Base de la sostenibilidad ante el cambio global*, Madrid.
- PARLAMENTO EUROPEO (2009): *Informe sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos, individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas (Informe Auken)*, Comisión de Peticiones, Bruselas.
- RODRÍGUEZ, J. (2006): «Los booms inmobiliarios en España. Un análisis de tres períodos», en *Papeles de Economía Española*, 109: 76-90.
- ROSAL, B. del (2006): «El impacto social y medioambiental de la actividad urbanística», en *Derechos Ciudadanos*, 1: 13-26.
- RULLAN, O. (2007): *L'ordenació territorial a les Balears (segles XIX-XX)*, Edicions Documenta Balear, Palma de Mallorca.
- (2010): «Las políticas territoriales en las Islas Baleares», en *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, 47: 403-428.
- (2011): «La regulación del crecimiento urbanístico en el litoral mediterráneo español», en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 168: 279-297.
- TORRES, F. J. (2009): «La ocupación del dominio público marítimo-terrestre en España», en *Investigaciones Geográficas*, 50: 63-91.
- (2010): «Cuarenta años de leyes de costas en España (1969-2009)», en *Investigaciones Geográficas*, 52: 167-198.
- TROITIÑO, M. A. & al. (2005): «Los espacios protegidos en España: significación e incidencia socio-territorial», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39: 227-265.

## Abreviaturas

- AEMA: Agencia Europea del Medio Ambiente.  
 CCAA: Comunidades Autónomas.  
 CLC: Corine Land Cover.  
 DOL: Directrices de Ordenación del Litoral (de las Islas Canarias).  
 DPMT: Dominio público marítimo-terrestre.  
 ENP: Espacios Naturales Protegidos (Red Española).  
 ESC: Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa.  
 GIZC: Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras.  
 LIC: Lugar de Importancia Comunitaria.  
 OSE: Observatorio de la Sostenibilidad en España.  
 PATL: Plan de Acción Territorial del Litoral de la Comunidad Valenciana.  
 PDUSC: Plan Director Urbanístico del Sistema Costero (de Cataluña).  
 PNIN: Parajes Naturales de Interés Nacional.  
 POL: Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria.  
 POLA: Plan de Ordenación del Litoral Asturiano.  
 POLGA: Plan de Ordenación del Litoral de Galicia.  
 PORN: Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.  
 PTSL: Plan Territorial Sectorial de Protección del Litoral (del País Vasco).  
 PRUG: Plan Rector de Uso y Gestión.  
 PRUX: Plan Rector de Uso y Gestión.  
 RN 2000: Red Natura 2000.  
 ZEC: Zona Especial de Conservación.  
 ZEPA: Zona de Especial Protección para las Aves.  
 ZEPIM: Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo.