

# LA APLICACIÓN DE LA LEY DE COSTAS EN LA PROVINCIA DE ALMERÍA

CRISTÓBAL GUERRERO MARTÍN

*Dr. en Derecho. Profesor Asociado de Derecho Civil en la Universidad de Almería*

## I. INTRODUCCIÓN

Hacer unas reflexiones sobre la incidencia que la actual Ley de Costas tiene sobre la costa de Almería, impone como etapa previa unas consideraciones de carácter general.

La costa como elemento natural no entiende de divisiones políticas ni administrativas, por lo que la de Almería participa de cuánto viene sucediendo con carácter general en otros países, y especialmente en el mediterráneo.

No obstante, la actuación sobre ella de unas normas de protección y ordenación de su uso condicionan necesariamente su estado actual. Se añaden con gran importancia las actuaciones de las Administraciones Públicas sobre ella: la del Estado, que presenta el mayor título competencial conforme a la Ley de Costas; la Autonómica (Junta de Andalucía), que tiene a su cargo especialmente el espacio de propiedad privada a que alcanzan las servidumbres legales establecidas por la Ley de Costas; y por último, la Local, que además de ejercer las competencias urbanísticas, pueden ordenar (conjuntamente con la del Estado) la utilización de las playas. La Junta de Andalucía y los Ayuntamientos, en el caso de Andalucía, tienen competencias de gran impacto en la costa, muy especialmente las de ordenación del territorio y las de medio ambiente.

## II. ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS

### II.1. ¿Litoral o costa?

No se trata de un interés semántico. Aunque se emplean a veces como términos equivalentes, no lo son.

La Ley de Costas no da una definición de ambos, pero de su contenido y el de su Reglamento, apoyado además en los textos de organismos y conferencias internacionales, podemos decir que por «litoral» se entiende la franja de espacio de tierra cercano al mar, hasta una distancia de 5 Km tierra adentro. En ocasiones se añade también la superficie del mar más próxima a la tierra.

Por «Costa», en cambio, se entiende el mar en su conjunto y la parte de tierra que tiene carácter más anfíbio.

La Ley de Costas alcanza en la defensa del dominio público marítimo-terrestre hasta una profundidad de 500 m. tierra adentro desde la «ribera del mar», a la que llama «zona de influencia».

El término «litoral» está contenido en nuestro derecho histórico. El «Litus maris» latino o las riberas de «Las Siete Partidas». El de «Costa» predomina en nuestra legislación del siglo XIX.

## II.2. La franja litoral

Sobre la franja litoral se dan en nuestro tiempo circunstancias que se repiten en todo el mundo, especialmente en los países desarrollados, y que a su vez condicionan poderosamente no sólo su uso, sino también su propia existencia.

### A) *La superpoblación*

Existe en todos los países, especialmente en los ricos (EE.UU., Japón, miembros de la UE, Canadá, países nórdicos), una tendencia de sus poblaciones a establecerse preferentemente en la franja litoral. Más de la mitad de la población reside al borde del mar o en zonas muy próximas a él.

Esta situación produce una presión demográfica sobre un medio físico escaso y débil. Sus consecuencias han preocupado a organismos internacionales. La ONU y la OCDE han lanzado ya avisos de alarma y recomendaciones a los Gobiernos.

Esta circunstancia también se da en España. A principios de este siglo la población del litoral no alcanzaba un 12% del total. En 1988, más de un 35% residía permanentemente en la franja de terreno comprendida entre la orilla del mar y cinco kilómetros al interior. Este suelo representa el 7% del total nacional. La densidad media en él es de 4 a 5 veces superior a la media nacional. La tendencia es a continuar el aumento.

### B) *La explotación turística*

Las vacaciones retribuidas y el aumento de los niveles de renta, han provocado como fenómeno de nuestro tiempo el turismo de masas. La jubilación a edad temprana se suma al desplazamiento de millones de personas que buscan descanso fuera de sus lugares de residencia. La adquisición de una segunda residencia responde a esta misma demanda. Ya en 1990 se cifraba en 429 millones de personas/año (World Tourism Organization), de los que a España correspondían más de 60 millones/año, con un producto bruto de 18.500 millones de dólares.

Todo este contingente humano tiene como lugar de destino el litoral. El 92% del extranjero y el 85% del nacional, tiene como atractivo las orillas del mar.

En época estival la densidad media sube hasta cifras alarmantes, llegando en algunos lugares a sobrepasar los 1.000 habitantes/Km<sup>2</sup>.

Aún se agrava esta situación si tenemos en consideración otro dato: esta ingente concentración humana no se distribuye de manera uniforme, sino que se concentra en determinados puntos con especial intensidad.

C) *La calificación del suelo litoral*

De los 7.880 Km de longitud total del frente marítimo español, en 1988, a la entrada en vigor de la Ley de Costas, cerca del 50% ya era suelo urbano o tenía la calificación de urbanizable.

Teniendo en cuenta que el 24% tiene configuración de playa, y el 51% presenta formas rocosas, podemos comprender que deben ser raras las playas que no estén rodeadas ya de edificación.

D) *Otras demandas de usos*

Se añade la demanda creciente de espacios litorales para otros usos: portuario, industrial y agrícola.

E) *Consecuencia*

Consecuencia de tan alta demanda ejercida sobre un suelo tan escaso es: la elevación de su precio en el mercado inmobiliario, constituyendo uno de los mayores motivos de especulación; el aprovechamiento total de la superficie, agotando al máximo su edificabilidad no sólo horizontal (eliminando espacios libres), sino vertical (edificando en torres).

Tal presión ha provocado una reducción drástica del espacio con naturaleza de dominio público marítimo-terrestre, que en 1988 apenas si alcanzaba en España las 13.560 hectáreas. Este hecho ha sido común a otros países como Francia y Reino Unido, por citar algunos de nuestro entorno.

A la vez, la transformación del suelo y los asentamientos humanos en masa, han provocado la destrucción de los elementos naturales (suelo, flora, fauna) no sólo alterando el paisaje, sino provocando daños de difícil reparación en la vida vegetal y animal del mar y en el comportamiento de las corrientes marinas.

Los vertidos, especialmente de aguas residuales, y la sobreexplotación de la pesca, especialmente en las zonas de reproducción de las especies, están provocando la ruina natural del litoral.

F) *El carácter regresivo de parte de la costa*

Se completa este panorama sombrío con el carácter regresivo de la costa. También se extiende a otros países.

Las causas están en el cambio climático, que por el conocido efecto invernadero, está calentando los Polos. Otras veces es la reducción de aportes de tierra al mar al cambiar el régimen de lluvias y el aprovechamiento del agua dulce durante su curso con presas y pantanos. Y sobre todo son los efectos negativos de actuaciones humanas sobre el mar mediante obras (puertos, escolleras, edificación de zonas dunares de la costa), que hacen cambiar la dinámica del mar provocando un efecto de erosión sobre la tierra. Más de un 17% de la costa española está sometida a regresión.

### III. LA ENCRUCIJADA ACTUAL

Se da en el litoral la coincidencia de dos fuerzas, hasta ahora contrarias, que han de encontrar un punto de equilibrio.

Por una parte, el aprovechamiento del suelo, especialmente para su explotación turística y de asentamientos urbanos, unido a los demás usos, ya aludidos. Resulta irrenunciable utilizar el litoral como una fuente de riqueza.

Por otra, los usos que hasta ahora se han venido haciendo llevan consigo su destrucción. «Comerse la gallina de los huevos de oro» no sólo eliminaría esta fuente de riqueza sino que afectaría a una parte vital del medio ambiente del que depende la economía y la vida de buena parte de la población.

Incluso el turismo como industria, ya empieza a estar condicionado por la calidad medioambiental de cada zona. Cada vez tienen peor venta las aguas sucias, playas saturadas, edificaciones masivas, ruidos, humos, y carencia de espacios libres.

El agua del mar, sus componentes biológicos (flora y fauna marina), las playas, las zonas húmedas litorales, y cuánto en su entorno configuran esta unidad, son elementos de gran fragilidad, extremadamente sensibles a la acción del hombre. Sus daños o destrucción producen efectos de difícil o imposible reparación. Por esto, su aprovechamiento debe responder a garantizar sus valores y a potenciar su desarrollo.

Los países más preocupados por recuperar lo perdido y conservar lo existente, han conseguido con esfuerzo ampliar la superficie de dominio público y proteger los espacios litorales. Francia y el Reino Unido son ejemplos próximos de interés.

Se impone encontrar lo que en nuestro tiempo se ha dado en llamar el «desarrollo sostenible».

#### **IV. EL LITORAL DE LA PROVINCIA DE ALMERÍA**

Todo lo dicho para las costas en general resulta aplicable a las de Almería.

También aquí la población y el turismo se localizan en el litoral.

En una zona de unos 15 Km al borde del mar está situada tres cuartas partes de la población total. La densidad es aún mayor en el espacio comprendido entre Almería y Adra, es decir, en la costa de Poniente.

El turismo también está al borde del mar. Los grandes centros de actuación compuestos por Roquetas de Mar, Mojácar y Almerimar, son lugares de la costa. Se puede afirmar que el desarrollo del turismo está reducido al atractivo del clima y las playas. Es un turismo de litoral.

Su extensión de frente marítimo la hace estar entre las primeras provincias peninsulares en kilómetros de costa.

Sus zonas de playa alcanzan una cuarta parte aproximadamente. Tiene zonas acantiladas de extraordinaria belleza, especialmente en Cabo de Gata, Sierra Cabrera y Sierra de Almagrera.

Sobre ella se asientan 42 núcleos de población, todos ellos con vocación turística.

Cuenta con 14 puertos y 8 faros. De estos puertos 10 son deportivos, 4 tienen actividad comercial, y 8 actividad pesquera.

Las instalaciones industriales en la costa son escasas. Los cocederos de esparto y embarcaderos de mineral y sal, de otros tiempos, han dado paso a tres industrias: químicas en Villaricos (Cuevas del Almanzora) y Carboneras (Endesa y Hornos Ibéricos).

La línea de costa está dividida en 13 términos municipales, siendo el de Níjar el de mayor extensión marítima.

En otros tiempos existieron amplias zonas húmedas litorales, especialmente dedicadas a la producción de sal marina. En los últimos años han ido desapareciendo para transformarlas en

urbanizaciones. Sólo perduran las de Cabo de Gata (Almería), y algunos embalses residuales como los de Punta Sabinal (Roquetas de Mar) y la Albufera (Adra).

## V. LOS TEMAS PUNTUALES CON LA LEGISLACIÓN DE COSTAS

### V.1. La buena conservación de espacios naturales

Debido a las difíciles comunicaciones que ha padecido esta provincia, y a la escasez de agua, su desarrollo turístico fue más lento. En cuanto a comunicaciones, el aeropuerto ha sido el medio impulsor del turismo existente.

Como «no hay mal que por bien no venga», esto ha servido para mantener buena parte de la costa en su estado natural, salvándola de la destrucción realizada en otras provincias del entorno.

Tan afortunado estado de conservación ha hecho posible en ella la existencia del Parque Natural marítimo-terrestre de Cabo de Gata-Níjar, la zona especialmente protegida de Punta Entinas, y otro parque natural en proyecto, el de Sierra Cabrera, que también llega al mar.

Toda ella se encuentra poblada de pequeñas obras de fortificación, torres vigías y castillos (Villaricos, Macenas, Rodalquilar, San Felipe en los Escullos, Guardias Viejas), que tienen valor histórico-artístico y han permanecido abandonados.

### V.2. La determinación del dominio público marítimo-terrestre

Como en toda la costa española, también la de Almería, tiene como tarea indispensable la determinación, mediante el deslinde, del espacio que comprende el dominio público marítimo-terrestre.

La Constitución Española de 1978 en su artículo 132 se ocupa del dominio público en general atribuyéndole expresamente el carácter de inapropiable y ordenando que su régimen jurídico esté determinado por norma de rango legal (Ley orgánica y estatal). En su apartado 2 hace una manifestación de lo que «en todo caso» compondrá el dominio público marítimo-terrestre. Quiso el legislador constitucional dar así la máxima protección a la parte «mínima» de este dominio público, lo que ha dado en llamarse dominio público «natural», para diferenciarlo del que tiene esta condición por disposición de la Ley ordinaria.

Pese a la grave situación del litoral, el legislador tardó 10 años en cumplir el mandato constitucional, ya que la Ley de Costas actual es de 1988.

La definición que hace la Ley de Costas de lo que compone el dominio público ha sido duramente criticada por considerarla excesiva. Citamos como ejemplo las opiniones de los profesores Jiménez-Blanco, y Meilán Gil<sup>1</sup>. Coincido con el profesor Menéndez Rexach en que su

1. *Ley de Costas. Legislación y Jurisprudencia Constitucional*, MOPT-Xunta de Galicia, 1992, pp. 77 y 129.

contenido tiene plena justificación no sólo en razones de necesidad sino en su entronque con nuestro Derecho.

En cuanto al tratamiento hecho al derecho de propiedad, sobran las críticas no sólo por el contenido de las Sentencias del Tribunal Constitucional que resolvieron los recursos interpuestos contra la Ley de Costas y su Reglamento (STC nº 149/1991 y nº 198/1991, respectivamente), sino por la doctrina constitucional sentada antes sobre el derecho de propiedad<sup>2</sup>.

La nueva determinación del dominio público marítimo-terrestre que hace la Ley de Costas, implica la revisión de todo el deslinde en la costa de Almería. Esta tarea es urgente y previa, ya que difícilmente se podrán realizar acciones de defensa sin haber determinado antes hasta dónde llega, qué bienes lo componen, y el alcance de sus diferentes servidumbres.

Almería ha tenido la gran ventaja de tener su costa, casi en su totalidad, ya deslindada aún cuando lo fuera con los criterios de la Ley de Puertos de 1928, que, como sabemos, mantenía los de la también Ley de Puertos de 1880, y resultarían totalmente inadecuadas y contrarios a una defensa mínima del litoral.

Por contra, la provincia de Almería ha tenido la desgracia que desde 1988, en que entra en vigor la Ley de Costas, casi nueve años después, aún no estén terminados los deslindes. Esta situación provoca una preocupante inseguridad para quienes tienen intereses en el litoral, para las otras Administraciones (Autonómica y Municipal), y sobre todo hace más impunes las prácticas de ataque a la integridad de este dominio público.

Ponemos uno, entre los muchos ejemplos que podríamos aportar: las márgenes de la desembocadura del río Andarax, ya en plena ciudad de Almería, están siendo invadidas por construcciones, que no son posibles con la definición actual de dominio público, siendo consentidas por aplicar, de forma incomprensible, los criterios del anterior deslinde hecho con los de la Ley de Puertos de 1928, ya citada.

La Ley de Costas define el dominio público marítimo-terrestre en sus artículos 3, 4 y 5. De ellos debemos destacar como de especial interés para la costa de Almería:

- a) La definición que, de acuerdo con el art. 132.2 de la Constitución, hace de la «ribera del mar».
- b) La inclusión que hace de «los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras, y los desecados en su ribera» (art. 4.2).
- c) Los acantilados sensiblemente verticales (art. 4.4).

### V.3. La ribera del mar y de las rías

Se compone de dos partes bien diferenciadas pero integrantes de una misma unidad física:

- a) La «zona marítimo-terrestre», que está compuesta por el espacio de tierra húmeda o anfibia que moja el mar en su flujo y reflujos. Su alcance lo establece el agua, y está marcado por las olas hasta dónde alcancen «en los mayores temporales conocidos».

---

2. Especialmente STC 37/1987, 26 de marzo, sobre la Ley de Reforma Agraria en Andalucía.

Se incluyen en ella todas las zonas húmedas litorales, tales como marismas, albuferas, marjales, esteros, y en general todos los terrenos bajos que se inundan con agua del mar, con independencia de que lo sea por las olas, la filtración, o las mareas.

b) Las playas, entendiéndolas como «zona de depósito de materiales sueltos», ya sean arenas, gravas o guijarros, sin importar su forma física, ni la inclinación de su plano, ni si tienen o no vegetación. Tampoco importa que su formación se deba a la acción del mar como a la de los vientos. No precisa tampoco la Ley que deban estar unidas o contiguas a la zona marítimo-terrestre.

La costa de Almería ha visto reducida sus encharques de agua de mar. Los que tuvieron su origen en la producción de sal marina, sólo perduran los de Cabo de Gata, habiendo desaparecido, no hace mucho tiempo, los de Terreros (Pulpí) y los de Los Bajos (Roquetas de Mar).

Las únicas zonas húmedas existentes están amenazadas por la contaminación y la sequía.

Las Salinas de Cabo de Gata, incluidas como pieza clave del Parque Natural, habría que preservarlas de que algún día pudieran estar en peligro.

Las charcas de Playa Serena y Punta Entinas corren el riesgo de desaparición por sequía.

La Albufera de Adra ha venido siendo invadida por los rellenos de sus orillas y está amenazada por la contaminación de los cultivos próximos.

Existen otras zonas encharcadas en las desembocaduras de ríos y ramblas, que deberían estar incluidas formalmente en el dominio público deslindado y ser objeto de ampliación y mejora. Citamos como ejemplos, las del Pueblo Laguna, río Antas y río Andarax.

Muy recientemente se han destruido las zonas encharcadas de las Salinas en Guardias Viejas (El Ejido), así como las de Los Bajos (Roquetas de Mar). En ambos casos la pasividad de la Administración (del Estado especialmente), se debería haber cambiado por la de investigar, conforme ordena la Ley de Costas, el origen de estas propiedades. Buena parte de las explotaciones salineras nacen de concesiones sobre el dominio público, y es sabido que éste siempre ha sido inapropiable.

En cuanto a las playas, este criterio amplio hace que en algunos lugares de la costa, como Cabo de Gata o parte de Roquetas de Mar, tenga que avanzar la superficie de suelo incluida en este dominio público «natural».

#### V.4. Los acantilados

Los acantilados se incluyen también, cuando sean sensiblemente verticales, hasta su coronación. La verticalidad la define luego el Reglamento de Costas con una inclinación media de 60 grados. Su inclusión exige que estén bañados por el mar o en contacto con espacios de dominio público marítimo-terrestre.

Pensemos hasta dónde se puede alcanzar en zonas acantiladas como las de Cabo de Gata, costa de Adra, tramo de Almería a Aguadulce, Sierra Cabrera, o Sierra de Almagrera.

La inclusión de propiedad privada en el dominio público, aún cuanto esté ajustado a la Ley de Costas, provoca reacciones de rechazo por los propietarios afectados, a los que cambia o indemniza atribuyéndoles un derecho de concesión por un plazo máximo de 60 años, sin pago de canon (Disposición Transitoria Primera. LC).

El deslinde ya realizado antes de la Ley de Costas resulta válido para buena parte del litoral de Almería, por lo que los nuevos deslindes plantearán problemas en zonas puntuales o en las que los particulares lo hubieren invadido con prácticas fraudulentas.

### V.5. La integridad del espacio deslindado como dominio público

Constituye uno de los objetivos principales de la Ley de Costas. En sus artículos 1 y 2 se encarga de ponerlo como uno de sus fines.

Durante años, especialmente los de mayor desarrollo urbanístico del litoral, se han venido realizando apropiaciones del suelo que por ser dominio público resultaba inapropiable.

La pasividad de la Administración, y una legislación decimonónica, totalmente inadecuada para una defensa eficaz, han hecho posible que a través de prácticas universalmente acuñadas, se les fueran cortando trozos al dominio público, llegando en algunos casos al mismo borde del mar. «Mover los mojones» o hacerlos desaparecer han sido acontecimientos frecuentes en muchos pueblos de nuestro litoral.

La Ley de Costas pone los medios para que la Administración del Estado intente recuperar lo perdido a través de dos instrumentos de inmediata eficacia:

- a) La recuperación de la posesión mediante un expediente administrativo de desahucio.
- b) La investigación sobre el origen de las propiedades, que con fundamento se puede sospechar se han creado a costa del dominio público.

Ninguno de estos medios se ha llegado a emplear en la costa de Almería, pese a los abundantes casos que claman por una actuación urgente y eficaz de la Administración.

De los muchos casos que podríamos poner como ejemplos, citamos como muestra éstos:

En la Playa de Terreros, las casas y las cuevas (auténticas residencias veraniegas) llegan tan al borde del mar que existen algunas en las que el agua está a un metro de sus accesos, que en algunos casos lo tienen por la playa.

En las Negras (Níjar) las casas han avanzado tanto hacia el mar que uno de los mojones del antiguo deslinde («hito»), está en el centro de una plaza para ordenar el tráfico.

En la Isleta del Moro, y en Los Escullos (Níjar), las viviendas y restaurantes han avanzado hacia el mar hasta el mismo borde del agua, pese a que existía deslinde ya realizado conforme a la Ley de Puertos de 1928.

Casos similares tenemos en La Almadrava de Monteleva (Almería), en Cabo de Gata, El Alquían, Guardias Viejas, Balerma, Balanegra, y sobre todo en una playa de Adra en la que se construyó una vivienda de madera prefabricada, puesta sobre la misma arena.

La bahía de San José (Níjar) es otro ejemplo del expolio consentido.

Si cumpliendo la Ley se hicieran investigaciones sobre las propiedades más cercanas al mar, encontraríamos con frecuencia que tienen su origen en el artículo 205 de la Ley Hipotecaria. Expedientes de Dominio y Actas de Notoriedad para inscribir excesos de cabida o inmatricular como propiedad dominio público han venido siendo prácticas usuales. Otras veces terrenos de dominio público dados en concesión administrativa, se han convertido en propiedad mediante prácticas fraudulentas. Parte de la zona de San Miguel y de El Zapillo, en Almería, de Villaricos (Cuevas del Almanzora), y de La Almadrava de Monteleva, tienen origen en concesiones antiguas (Balnearios, cargaderos de mineral, explotaciones atuneras, o de producción de sal).



Tratamiento aparte merece el caso de la Bahía de La Parra, entre los términos municipales de Almería y Enix. La apropiación de dominio público unida a una concesión administrativa abandonada por el concesionario después de vender las construcciones, junto a la inoperancia de la Administración, han dado como fruto lo que está a la vista de quienes pasen por allí.

## VI. OTROS PROBLEMAS PUNTUALES

### VI.1. El carácter regresivo de parte del litoral

Es un fenómeno que se repite en más de un 17% de la costa española, y en buena parte de la de otros países, también se da en la de Almería.

Aparte del aumento generalizado del nivel de las aguas producido por el efecto invernadero, son causas que lo provocan, en unos casos la actuación en el mar mediante obras que alteran su dinámica. En otros ha sido la masiva extracción de arena hecha durante años para abastecer los cultivos de la costa.

En algunas zonas del litoral resulta especialmente preocupante. Citamos como exponentes la playa de «Quitapellejos» (Cuevas del Almanzora), la de «El Bobar», frente al Campus de la Universidad, o la de la Vega de Adra. Tal fenómeno está obligando a la Administración a realizar obras de defensa en unos casos, y aportación de arena a las playas, en otros.

El caso más notable se da en la playa de El Bobar (Almería). En menos de 50 años el avance del mar ha sido superior a 200 m. Resulta conocido por los pescadores de El Alquían un lugar del fondo del mar en el que es visible aún restos de un antiguo cortijo, su era, y un fortín de hormigón de los construidos en la costa durante la Guerra Civil de 1936-39. Existen fincas inscritas en el Registro de la Propiedad que tienen ya parte de su cabida como fondo del mar.

### VI.2. Los áridos

Tienen una especial protección en la Ley de Costas. Su formación con larguísimo proceso, y el carácter regresivo del litoral, hace que el legislador los considere elementos naturales muy valiosos que forman parte inseparable de la costa.

Determinan la consideración de «playa» como parte de la «ribera del mar» (art. 3.1.b LC). Por otra parte, los que están localizados en la zona de influencia (500 m) quedan sujetos a un derecho de adquisición preferente (derecho de «tanteo» y «retracto») en favor de la Administración del Estado (art. 29.2 LC). Los que estén localizados en la zona que alcanza la servidumbre de protección, no pueden tener otro destino que su devolución a las playas, indemnizando a sus propietarios.

En Almería, la arena es un bien imprescindible para la agricultura. Su empleo en los cultivos forzados la hace necesaria. El progresivo crecimiento de la superficie cultivada, y el hecho de que su duración como elemento de cultivo está limitado, ha provocado que durante años

se realizaran extracciones masivas de las playas y zonas próximas a ellas. El geógrafo Viciana Martínez-Lage (Alfonso), y el profesor De Pablo Castellano, tienen sendos estudios cuya profundidad de datos revelan la importancia de este hecho. Incluso llegaron a existir concesiones administrativas para legalizar tales usos. El empleo, cada vez más extendido, de cultivos sin tierra, abren un campo de esperanza.

La importancia de los cultivos, sobre los que descansa la economía y el empleo de la provincia, y la paz social, hacen que aun no extrayendo arena de las playas, se tenga que consentir que se haga en zonas de servidumbre de protección (100 m), y que los derechos de tanteo y retracto no se usen por la Administración del Estado.

La localización de canteras de arena fósil en lugares alejados del mar, está resolviendo este problema.

### **VI.3. Los vertidos**

Los vertidos al mar, especialmente de aguas residuales industriales y urbanas, están causando la ruina del mar. Especialmente el Mediterráneo por sus condiciones de mar cerrado y con una alta población a sus orillas, resulta con preocupante afectación.

En la costa de Almería no existen vertidos industriales, pero el peligro de la contaminación viene de las aguas residuales urbanas, y de los residuos sólidos de origen agrícola que depositados en las ramblas son arrastrados al mar.

La Ley de Costas, de forma sorprendente, admite la llegada al mar de aguas residuales «depuradas». Todos sabemos que los procesos de depuración no siempre son correctos. Averías en los sistemas de tratamiento o impulsión, insuficiencia de las instalaciones, o la frecuente rotura de los emisarios submarinos (por la pesca de arrastre próximas a la costa), provocan con frecuencia que junto a los núcleos urbanos costeros existan amplias zonas de agua de mar que recibe una carga contaminante excesiva.

Es hora de tomar conciencia de este grave problema y ponerle plazo a su total solución. Por otra parte, el agua, cada vez más escasa, es necesaria para su reutilización, al menos para crear zonas arboladas en espacios costeros tan castigados por la aridez.

## **VII. LAS SERVIDUMBRES DE LA LEY DE COTAS. LOS NÚCLEOS URBANOS**

Para la defensa del dominio público y garantía de su libre uso, la Ley de Costas establece un sistema de servidumbres.

Su extensión y contenido los establece según la calificación del suelo.

Se presentan como normas de contenido urbanístico que han de formar parte del Planeamiento que se haga en todo el litoral.

Se miden desde la línea interior de la ribera del mar y tienen un alcance máximo de 500 m.

### VII.1. La servidumbre de tránsito

Los primeros 6 m. debe quedar libres para formar con ellos un pasillo que permita el acceso peatonal a cualquier punto de la costa, y el paso de vehículos de policía y salvamento. Puede ser ampliada hasta 20 m. en lugares de paso difícil.

Puede ocurrir que esta zona, que debe estar totalmente expedita (art. 27 LC), se encuentre ocupada por edificaciones a la entrada en vigor de la Ley de Costas. Este caso ocurre en múltiples núcleos urbanos de la costa de Almería (Las Negras, Mojácar, La Isleta del Moro, San José, La Almadrava de Monteleva, Balanegra, Guainos, etc.).

En estos casos, la Ley ordena la demolición, salvo que estuvieran conformes con la legislación de costas entonces vigente, es decir, que estuvieran dentro de ordenación, o que fueren ahora legalizables por razones de interés público.

### VII.2. La servidumbre de protección

Alcanza hasta 100 m., ampliables a otros 100 m. más, y se reduce a 20 m. en los suelos urbanos, o urbanizables, a su entrada en vigor (art. 23 LC).

Extiende una amplia serie de prohibiciones (art. 25 LC) que tienden a dejar una parte del terreno, la más próxima al mar, lo más limpia y despejada posible. No se trata tanto de perderla en cuanto a los aprovechamientos que puedan hacer sus propietarios, como de cambiar sus usos, especialmente cuando se pretenda construir.

En las zonas urbanas del litoral para cumplir la Ley de Costas habría que haber hecho una revisión completa de todo el planeamiento para que cada Ayuntamiento lo acomodara a esta Ley en cuanto no diere lugar a indemnizar conforme a la legislación urbanística (Ley del Suelo). No se hizo así, con gran perjuicio para el dominio público y buena cuota de inseguridad para quienes pretendieron cumplirla.

Las consecuencias las tenemos patentes en todos, o casi todos, los núcleos urbanos del litoral, especialmente San José, Mojácar, Balanegra, parte de la costa de Roquetas de Mar, La Almadrava de Monteleva, etc.

En suelos que en 1988 (29 de julio) tuvieran la calificación de «no urbanos» alcanzará hasta 100 m. Su transformación en «urbanos» no está dificultada por la Ley de Costas, que no prohíbe ni impide su transformación en construcciones, pero sí impone las prohibiciones contenidas en el artículo 25 LC, entre las que destaca especialmente una: están prohibidas las construcciones dedicadas a «residencia o habitación», en las que se incluyen las hoteleras.

Se añade otra prohibición, que para la provincia de Almería tiene especial interés: «Las actividades que impliquen destrucción de yacimientos de áridos» (art. 25 c) LC), de la que ya nos hemos ocupado antes.

Otro bloque de usos requieren autorización administrativa «previa»: la ejecución de desmontes y terraplenes, así como la tala de árboles deben garantizar la conservación medio ambiental en la forma que determina el Reglamento de Costas (art. 46 RC).

Los aprovechamientos y usos agrícolas son los únicos que se pueden realizar sin autorización previa.

En la provincia de Almería se debería extender la ampliación de esta servidumbre en buena parte de los terrenos que aún carecen de calificación de urbanos o urbanizables.

Como se ha visto, las prohibiciones del artículo 25 de la LC no van contra el propietario del terreno, sino que imponen que al planificar su aprovechamiento como suelo urbano, se busquen para esta zona más próxima al mar los usos y aprovechamientos que más compatibles resultan con la garantía de conservación del dominio público.

El suelo que a la entrada en vigor de la LC tuviera ya la calificación de «urbano o urbanizable», se somete también a esta servidumbre, pero se le reduce su alcance a 20 m. y se respetan las normas del Planeamiento que ya estuvieran aprobadas. La LC obliga a su revisión para adaptarlos a la nueva normativa, siempre que no dé lugar a indemnización conforme a la legislación urbanística. Esto, lamentablemente, tampoco se ha hecho.

### **VII.3. La servidumbre de acceso al mar**

Es una innovación de la LC. Pretende garantizar el acceso al mar sin que se puedan privatizar amplios espacios de la costa dificultando o impidiendo su paso a ellos. Es sobradamente conocido el método empleado para privatizar playas o rincones de la costa: la propiedad de los terrenos colindantes prohibiría el paso por un terreno, disuadiendo de hacerlo por la orilla del mar debido a sus dificultades (art. 28 LC).

La LC establece para ella dos reglas básicas:

a) La obligación de mantener todos los accesos al mar que ya existieren como tales a su entrada en vigor. Sólo podrán ser sustituidos por otros que no dificulten más el paso, y previa autorización de la Administración.

b) Para las zonas urbanas y urbanizables deben tener accesos al mar para tráfico rodado como máximo cada 500 m. y para paso peatonal cada 200 m.

Todos los accesos deben estar señalizados y abiertos al público (art. 28 LC).

Estas vías de llegada al mar se pueden establecer por dos medios:

a) La compensación urbanística.

b) La expropiación.

En Almería, como en tantos otros lugares, no se han cuidado siempre los accesos al mar. En cualquier núcleo urbano su belleza depende de los accesos que lo lleven a la orilla del mar, y de su frente marítimo. La especulación del suelo ha provocado las situaciones que se ven en San José, Balerna, en El Zapillo, y en tantos otros núcleos costeros. Es necesario y urgente que las nuevas urbanizaciones no comenten los mismos errores. Los Ayuntamientos desde sus competencias urbanísticas, junto a la Comunidad Autónoma (Junta de Andalucía) tienen la mayor parte de responsabilidad en este tema.

### **VII.4. La zona de influencia**

Una de las fuentes de ataques al dominio público marítimo-terrestre ha sido la transformación del suelo en edificaciones. Para evitarlo, el legislador de 1988, sabiendo que donde aún se

estaba a tiempo de poner remedio era en lo no construido del litoral, introduce para los primeros 500 m. de suelo (a partir de la línea interior de la ribera del mar), unas condiciones o limitaciones urbanísticas que se imponen para cuando un suelo no urbano se califique como tal (art. 30 LC).

En la costa de almería existen aún amplios espacios en los que resulta de aplicación.

Consiste en cumplir estas condiciones en el desarrollo urbanístico que se proyecte sobre ellos:

- 1) Tramos de playa con acceso de tráfico rodado: se proveerán reservas de suelo para aparcamiento de vehículos en cuantía suficiente para el estacionamiento (según el cálculo de población del núcleo a crear), situado «fuera» de la zona de servidumbre de tránsito.
- 2) Las construcciones proyectadas deben estar ajustadas a la legislación urbanística. No se deben formar «pantallas arquitectónicas» o «acumulación de volúmenes». La densidad de las edificaciones no puede ser superior a la media del suelo urbanizable, o apto para urbanizar, del municipio.
- 3) Los vertidos requieren una autorización especial, sin que se considere incluida en la de urbanización de los terrenos.

## VIII. A MODO DE CONCLUSIONES

- 1) El litoral se debe entender como «unidad», considerarlo de manera fragmentaria es un error que produce daños muy graves. En Almería no se ha considerado así. Las actuaciones, especialmente obras (paseos marítimos) no han estado integradas como elemento de este conjunto natural, y, en su caso, también urbano.
- 2) El litoral es una fuente de riqueza a la que no podemos ni debemos renunciar. Pero es a su vez un medio frágil, escaso y muy deseado. Constituye una parte de nuestro medio ambiente de importancia fundamental. Está en peligro de destrucción. Los daños son de difícil o imposible reparación. Su valor presente y futuro depende de su grado de conservación integral.
- 3) Es preciso extender a todos, y especialmente en los gobernantes, la necesidad de aprovechar protegiendo. Las inversiones en el litoral no deben quedar reducidas a obras (entendiendo por tales la aportación de hormigón o piedras sobre la orilla del mar), sino también a la conservación y recuperación de sus valores naturales.
- 4) Es urgente poner fin a los vertidos de aguas residuales así como a la sobreexplotación pesquera imponiendo zonas de reserva, e impidiendo el arrastre y la pesca de inmaduros en las zonas de cría.
- 5) Se deben hacer planes de recuperación y mejora por municipios. El principal núcleo urbano, Almería capital, carece de playas. Es preciso crear un gran parque marítimo-terrestre en la desembocadura del río Andarax y realizar una actuación de recuperación del tramo Almería-Aguadulce. Las playas de El Bobar y El Alquíán están llamadas a ser las de la ciudad junto a las ya existentes. Esto exige continuar en el esfuerzo de recuperación ya iniciado, que merece alabanzas.

- 6) Los Ayuntamientos costeros deben hacer planes de ordenación, uso y limpieza integral de su zona de litoral, especialmente playas. Las altas concentraciones humanas durante la época estival imponen la adopción de medidas que garanticen la conservación integral y la total higiene.
- 7) Se impone la coordinación entre las tres Administraciones públicas con competencias en el litoral. La Junta de Andalucía, responsable de la zona de servidumbre de protección, y los Ayuntamientos, responsables de la disciplina urbanística, deben cumplir la Ley de Costas, norma mínima para el litoral. Deberían proteger determinados tramos de costa con normas complementarias (urbanísticas y medioambientales), que ya las prevé la LC en su artículo 22, pero que no se han hecho, y lo que es peor, no parece existir intención de hacerlas.

Como final, cabe decir que Almería tiene en su litoral uno de sus principales valores. Junto con su clima es el elemento natural más valioso y sobre el que descansa su riqueza. Cuidarlo, conservarlo, recuperar lo perdido, y preservarlo, es la mejor inversión que se puede hacer para el presente y el futuro. Estamos aún a tiempo de no repetir los errores de otras áreas del litoral mediterráneo. Esto exige adquirir la convicción de la necesidad de aprovechar el suelo conservando y potenciando los valores naturales, la ilusión por recuperar el mar, sus aguas, sus fondos, su pesca. Y sobre todo la convicción también de que esto se hace invirtiendo dinero y soportando algunos sacrificios y prohibiciones.

La LC es una norma «mínima» de protección, y no se cumple -como se ha visto-. Es necesario cumplirla en su totalidad y ampliarla con normas complementarias puntuales. Es necesario aprovechar el litoral a través de su máxima exaltación natural.