

PROPUESTA DE ENMIENDA A LA TOTALIDAD

Con la presente enmienda de totalidad sin texto alternativo, este Grupo Parlamentario pone de manifiesto el rechazo frontal a la reforma de la Ley de Costas 22/1988 por razones de forma y de fondo.

El espíritu del Proyecto de Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral no refleja los objetivos que persiguen con la reforma de la anterior Ley de Costas 22/1988, pues ni se aumenta la seguridad jurídica de los derechos presentes al incluir mayor arbitrariedad en núcleos y sobre la revisión del deslindes, ni futuros, con el extenso cambio en la definición del Dominio Público Marítimo-Terrestre (DPMT). Tampoco se promueve una protección efectiva del litoral pues se elimina de protección importantes tramos costeros. Y por último, supone un retroceso para la actividad económica pues aumentará el gasto en actuaciones en la costa. En relación con los bienes integrantes del DPMT, el Proyecto realiza definiciones y matizaciones más restrictivas que las contenidas en la LC88. Esta reforma supone la más extensa desafectación y privatización del dominio público sobre espacios relevantes por su biodiversidad, para la economía y la seguridad de nuestro Estado.

En resumen:

- 1) La Ley de Costas 22/1988, quiso proteger al dominio público frente al interés privado esta reforma se apunta a lo contrario: proteger al interés privado a costa del dominio público. El Proyecto de Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral está redactado solo para favorecer determinados grupos de interés.
- 2) El Estado ha ganado casi todos los pleitos (sobre deslindes, enclaves, zona de servidumbre de protección en núcleos, etc.) sobre la aplicación de la LC88. Como ejemplo basta señalar, la Sentencia del Tribunal Constitucional 87/2012, de 18 de abril de 2012, en relación con la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de

Galicia 9/2002, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia para legalizar los núcleos marinos que ha sido anulada por el Tribunal (BOE Núm. 117 Sec. TC. Pág. 188, 16 de mayo de 2012). Pero esta reforma viene a dar la razón a particulares y empresarios que han perdido esos pleitos.

El Proyecto de Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, vulnera el artículo 132 de la Constitución española.

El Proyecto de Ley reduce enormemente la protección del dominio público marítimo terrestre ya que altera y desnaturaliza los tres elementos básicos de protección del litoral: 1) reduce los terrenos incluidos dentro del dominio público marítimo terrestre; 2) limita y reduce de forma importante la aplicación de la servidumbre de 100 metros, generalizando la servidumbre de 20 metros; 3) amplía de forma totalmente arbitraria y desmesurada, el plazo de las concesiones de ocupación del dominio público que lo extiende a 75 años; y 4) establece varias e importantes excepciones para la aplicación de de la Ley: el caso del deslinde de Formentera y de determinados núcleos rurales. El Proyecto desnaturaliza de forma muy sustancial la protección del dominio público marítimo terrestre y priva del uso público una gran parte del territorio litoral y por tanto vulnera el artículo 132 de la Constitución Española y la actuación a la que ha de ajustarse el legislador estatal para garantizar la protección del dominio público marítimo terrestre que ha quedado definida y delimitada en la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 149/1991 (Pleno), de 4 julio sobre la Ley de Costas de 1988.

Los términos expuestos por esta sentencia son:

-“Esta facultad del legislador estatal para definir el dominio público estatal (art. 132.2 C.E.) y para establecer el régimen jurídico de todos los bienes que lo integran, está constitucionalmente sujeta a condicionamientos que la propia Constitución establece

de modo explícito o que implícita, pero necesariamente, resultan de la interpretación sistemática de la Norma fundamental. Como en el presente caso el contenido del dominio público, el género de bienes que lo integran, está establecido por la propia Constitución, el legislador se limita, al definirlo, a ejecutar un mandato constitucional y se excusan otras consideraciones respecto del condicionamiento que a la facultad para incluir en el dominio público, genéricamente, los bienes de otra naturaleza o clase, impone la misma Constitución....

Si resulta necesario recordar que, en lo que toca al régimen jurídico de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, el legislador no sólo ha de inspirarse en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, sino que además ha de adoptar todas las medidas que crea necesarias para preservar sus características propias. Ciertamente esta inclusión en la legislación reguladora del régimen jurídico de los bienes del dominio público natural cuya titularidad corresponde al Estado de las medidas de protección necesarias para asegurar la integridad de esa titularidad se impone como necesidad lógica en todo caso, y así lo declaramos, en lo que concierne a las aguas.

... es evidente que éste (el Estado), al ejecutar el mandato contenido en el apartado primero del art. 132 no sólo habrá de establecer el régimen de dominio público inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, sino también ofrecer soluciones concordes con tales principios...

El Proyecto vulnera la obligación impuesta al Estado de asegurar el uso público del litoral en los términos expuestos, pues se reducen los elementos que conforman el DPMT. El TC ha expuesto que:

“En el caso del dominio público marítimo-terrestre se trata además, sin embargo, de una expresa necesidad jurídico-positiva, constitucional, pues como es obvio, el

mandato del constituyente quedaría burlado si el legislador obrase de modo tal que, aun reteniendo físicamente en el dominio público del Estado la zona marítimo-terrestre, tolerase que su naturaleza y sus características fueran destruidas o alteradas....

Por tanto el Proyecto deberá ser revisado y ajustado a lo establecido en el artículo 132 de la Constitución Española, estableciendo como objetivo prioritario la defensa en el uso común y público del litoral.

Entre los mecanismos asistemáticos a través de los cuales el Proyecto lleva a cabo tal desafectación y privatización del DPMT, contra lo que defiende la Constitución, se señalan:

- Modificación la definición del DPMT, en las dunas permanentes de las playas, aun cuando hayan sido formadas por la acción del mar o del viento marino, salvo que la Administración demuestre que son necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa (Artículo primero. Uno., del Proyecto, en relación con el artículo 3º 1.b. de la LC88 vigente). Al respecto de las dunas, no se da ni una sola explicación de cómo se va a demostrar que las dunas son o no necesarias para mantener la playa. A este respecto se puede dar la paradójica circunstancia que actuaciones realizadas por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar para fijar y estabilizar dunas con vegetación puedan ser ahora ser excluidas del DPMT.
- Se modifica en el Proyecto el apartado 3 del artículo 4 de la LC88 (*Los terrenos invadidos por el mar que pasen a formar parte de su lecho por cualquier causa pertenecen al DPMT*) para incluir en el DPMT solo los “*terrenos cuya superficie sea invadida por el mar siempre y cuando la invasión tenga lugar por causas distintas a las previstas en el último párrafo del artículo 3.1. letra a), y en todo caso, siempre que los terrenos inundados sean navegables*”. De esta forma, quedan excluidos del DPMT

aquellos terrenos inundados por la mano del hombre de forma artificial, de manera que abre a la picaresca la posibilidad de inundar costa baja del litoral (con bombas de achique, por ejemplo) para así reclamar su desclasificación. Además las inundaciones someras, sin concretar la definición de “navegables” y el calado y tipo de embarcación con la que se navega quedan excluidos también.

- En relación con el artículo primero. Veinte. del Proyecto que introduce un nuevo apartado 5 de la disposición transitoria primera de la LC88, que excluye del DPMT *“los terrenos que hubieran sido inundados artificial y controladamente como consecuencia de obras o instalaciones realizadas a tal efecto y estuvieran destinados a actividades de cultivo marino o salinas marítimas se excluirán del dominio público marítimo-terrestre, aun cuando sean naturalmente inundables”*. Esto representa la destrucción de las zonas mejor conservadas de amplios tramos del litoral, como por ejemplo tramos salineros del Delta del Ebro, las salinas del Janubio en Lanzarote, las salinas y entorno de La Mata-Torre vieja o las salinas de titularidad pública de Ibiza y Formentera. Esta exclusión de amplios tramos del litoral permite a las mercantiles que explotan estos espacios disponer de una propiedad privada, del que ahora era únicamente concesionario por 30 años. Además que se elimine del DPMT estas láminas de agua también significa la consiguiente exclusión de la franja de protección de hasta 100 metros de protección de la zona de servidumbre del DPMT. Por otro lado, y al respecto de producción acuícola extensiva del tramo intermareal de la Bahía de Cádiz vuelven a pasar a manos privadas lo que hasta el momento, era una más que razonable concesión de 30 años para ejercer una actividad con beneficios privados en un suelo público. Además el Proyecto no señala que estos terrenos deben continuar con los mismos usos, es decir la producción de sal y los cultivos marinos.
- Según la disposición adicional cuarta del Proyecto, sobre un nuevo deslinde de la isla de Formentera, significa excluir el 90% de su litoral del DPMT. El Proyecto de Ley introduce una importante excepción, o más bien, una no aplicación de la Ley de

Costas, a la isla de Formentera. No se clarifica por qué Formentera tiene una configuración geológica (*“debido a la especial configuración geológica de la isla”*) diferenciada de tramos costeros similares de la costa mediterránea española. Por la misma razón cualquier isla del archipiélago Canario podría aludir a la misma *“especial configuración geológica”*. Además se excluyen los tramos de bastas zonas de la isla, donde no se pueda demostrar que existan *“temporales ordinarios...que se han repetido, al menos, en tres ocasiones en los cinco años inmediatamente anteriores al momento en el que se inicie el deslinde”*. Desde una perspectiva oceanográfica, los temporales ordinarios en la costa se se han acotado en el tiempo extraordinariamente. Permitir que zonas de la isla queden excluidas donde puede que se repitan en dos ocasiones en los cinco años es una imprudencia y un gasto inasequible por el Estado. La LC88 atribuye a los temporales marítimos un papel destacado a la hora de determinar el dominio público, y a pesar de que las definiciones de *“temporal”* son confusas, asociadas en general al mal tiempo, vientos fuertes y oleajes. De hecho, y baste el ejemplo, la Evaluación Preliminar del Riesgo de Inundación (EPRIs) y sus Áreas de Riesgo Potencial Significativo de Inundación (ARPSIs) sobre las aguas continentales y las costas, según la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece el marco comunitario de actuación en política de aguas, define las Zonas Inundables asociadas a periodos de retorno (artículo 3.h del Real Decreto 903/2010, de evaluación y gestión de riesgos de inundación y apartado 1.3 de la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones) con *“alta probabilidad de inundación”* si se producen una vez cada diez años y clasifica también como *“zona inundable frecuente”* si la inundación se realiza por lo menos una vez cada 50 años. Si estos temporales llevan asociados periodos de inundación la frecuencia es mucho más alta que la planteada en el Proyecto para los temporales de la isla de Formentera. Aún con todo y a falta de datos concretos, se debería mantener, como principio de precaución, el máximo temporal conocido sin limitaciones no contrastadas de frecuencia en año por, entre otras muchas razones, la ausencia de datos y el consiguiente peligro para la

seguridad civil.

Además, las órdenes del por aquel entonces Ministerio de Medio Ambiente, de fechas 21 de noviembre y 19 de diciembre de 1997, por las que se practicó el deslinde del DPMT en la isla de Formentera han sido ratificadas por más de una decena de sentencias dictadas por el Tribunal Supremo. Estas sentencias son firmes a día de hoy y confirman la total legalidad de la actuación administrativa. Sin entender las razones desde el interés general, se van a excluir bosques costeros enteros con sus dunas fijas que son necesarios para el mantenimiento natural y gratuito de la playa.

- En relación al Anexo de la Ley sobre la relación de núcleos que se excluyen del DPMT en virtud de la disposición adicional sexta, se excluyen a la carta diez núcleos con independencia de que la ocupación sea con título o sin el, legales o ilegales, y que sean o no inundables o muy sensibles a los temporales del mar. No existe un sistema de diferenciación entre primeras y segundas residencias en relación a las consecuencias de la presente situación. Además y paradójicamente, el Sistema Nacional de Zonas Inundables (SNCZI) puesto en marcha por el propio Ministerio para la prevención de riesgos naturales y la planificación territorial, señala, por ejemplo, a los núcleos de Pedregalejo, El Palo (ambos en el término municipal de Málaga) y ría y núcleo urbano de Punta Umbría (Huelva), como “Áreas de riesgo potencial significativo”.

La amnistía de Formentera y los diez núcleos del Anexo del Proyecto de Ley es especialmente grave. La regulación excepcional establecida para la isla de Formentera y a los diez núcleos no se limita al deslinde tal y como se señala en su título sino que abarca varios aspectos:

1.- delimitación del dominio público marítimo terrestre.

2.- plazo para la realización del deslinde.

3.- régimen de las construcciones en la zona de servidumbre de tránsito y protección.

4.- situación de los terrenos que dejen de formar parte del dominio público como consecuencia de esta disposición.

Por ello esta disposición vulnera el principio de igualdad consagrado en la Constitución Española de 1978. El principio de igualdad viene contenido en el artículo 14 de la C.E., se encuentra entre los valores superiores del ordenamiento jurídico artículo 1.1 C.E. y en el artículo 9.2 C.E. se establece que corresponde a los poderes públicos un mandato para que la igualdad sea real y efectiva.

Con conceptos como la “especial configuración geológica de la isla de Formentera” se está vulnerando el principio de igualdad y realizando un tratamiento diferenciado sin tener en cuenta que ello perjudica al dominio público marítimo terrestre y a su protección y que ello implica una distinción sin justificación para el resto de los territorios insulares.

- Por último, en la Disposición adicional tercera, sobre el deslinde en determinados paseos marítimos se excluyen otros espacios de DPMT que quedan fragmentados por paseos marítimos construidos después de la entrada en vigor de la LC88. Precisamente esa ha sido la estrategia de muchos municipios para legalizar aquellos proyectos ejecutados sin ningún respeto por la legalidad vigente, a sabiendas que según dispuesto en los artículos 27 y 44.5 de la LC88 ratificaba su posición fuera del demanio, y por tanto, dentro del dominio privado. Ahora también esta exclusión se generaliza y se realiza sin ninguna explicación ambiental ni fundamento alguno.

Pero además, no sólo se limita la privatización al DPMT. **Los municipios de toda la costa estatal tendrán dos años de plazo para legalizar sus desmanes urbanísticos:**

El Proyecto de Ley dispone una nueva disposición transitoria segunda para aplicar a

los núcleos o áreas, que a su entrada en vigor no estuvieran clasificados como suelo urbano pero que en ese momento reunieran una serie de requisitos que se citan en el Proyecto. Según esta nueva disposición, se admite que durante los próximos meses cualquier municipio que pueda demostrar que una finca costera tenga, por ejemplo, suministro eléctrico, se declaren urbanos los núcleos que no se han declarado conforme a la Disposición Transitoria de la actual LC88. Esto es, reabre la posibilidad de declarar suelo urbano el frente litoral y establecer una servidumbre de 20 metros. Muchos Ayuntamientos no van a dudar en justificar determinadas actuaciones realizadas a calor de la burbuja inmobiliaria para justificar una servidumbre de 20 metros en lugar de la de 100 metros. Reducción que también se contempla, para las rías, sin entender qué motivos de índole geofísica y ambiental, de manera que se introduce un nuevo apartado 3 al artículo 23 para la reducción de la servidumbre de protección de 100 a 20 metros, que implica la desprotección de amplios tramos de la cornisa cantábrica y atlántica. La justificación que se ha planteado desde el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente sobre que las rías funcionan como ríos y se deben equiparar a lo dispuesto al Dominio Público Hidráulico, es un despropósito, pues si bien el fondo de las rías son quizás similares al funcionamiento de las aguas continentales, la actividad de las mareas que se suman a las posibles avenidas de torrentes de agua dulce debe ser garantizada con una zona de amortiguación de 100 metros. Por muy reducida que sea la anchura del cauce, desde el punto de vista natural las rías tienen la misma función que los cuerpos de agua de mayores dimensiones. Por otro lado, la temeridad de considerar las bocanas de estas rías como ríos es aún mayor si se tiene en cuenta no sólo las mareas vivas sino también su exposición abierta a temporales del Atlántico.

Se abre la puerta a la especulación urbanística y se privatiza la costa durante 75 años más:

El artículo 31 de la LC88 proclama el carácter público y gratuito de los usos comunes

del DPMT y únicamente se podrá permitir su ocupación para actividades *que por su naturaleza no puedan tener otra ubicación* (artículo 32.1 de la LC88). Estos artículos de la Ley entran en abierta contradicción con admitir de forma general el plazo de las concesiones en 75 años que se presentan en el Proyecto. El desmesurado plazo que propugna el Proyecto, supone una renuncia del Estado al debido control y protección del DPMT, ya que se traslada el problema a dos generaciones y media de propietarios y empresas, en perjuicio del interés público. 75 años es, en la práctica, privatizar la costa. Además, con esta decisión se encarece extraordinariamente el dinero que tendría que pagar el Estado por su rescate o expropiación de los derechos concesionales cuando los espacios demaniales concesionados fueran necesarios (seguridad y defensa ante la mar, construcción de puertos o actuaciones urgentes de recuperación del litoral por ejemplo). Si además se tiene en cuenta que la asignación presupuestaria al programa de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar denominado “*Actuaciones en la costa*” es insuficiente y cada vez menor en un contexto de crisis, ya que en los PGE 2012 se ha reducido este presupuesto un 75% respecto a a 2011. Si se tienden a perpetuar las concesiones con esta prórroga dada, el coste de este tipo de actuaciones aumentará exponencialmente para mantener y contener el frente litoral ocupado.

El plazo que se eleva a 75 años se realiza incluso respecto de las concesiones que están ya a punto de extinguirse por vencimiento del plazo de otorgamiento. Se extiende también a actividades perjudiciales para la debida protección del DPMT como las actividades de explotación de recursos mineros o energéticos, según el artículo primero. quince y el artículo segundo del Proyecto, si estas concesiones están amparadas por otra de la administración del Estado, que dada la política energética de nuestro país no dudamos que será así.

Asimismo, en el Proyecto se modifica el apartado 1 del artículo 49 de la LC88 relativo a la adscripción de bienes del DPMT para la construcción de nuevos puertos y vías de

transporte, de manera que el plazo de las concesiones que se otorguen en los bienes adscritos también se extiende a 75 años. Este apartado para las concesiones portuarias en las que predomina el carácter comercial o industrial e incluso habitacional, es contradictorio con lo dispuesto en el artículo 82 del texto refundido de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante otorga una concesión máxima de 35 años.

Por último, según el artículo primero. dieciséis del Proyecto que modifica el apartado 2 del artículo 70 de la LC88, se permite la transmisión de todas las concesiones inter vivos. Esto unido al plazo extraordinario de extensión de la concesión, supone sin duda, introducir en el DPMT el comercio privado, la posibilidad de especulación y su plena inserción en el mercado, contra la consideración tradicional de elementos no susceptibles de expropiación por particulares y fuera de comercio y dado su refuerzo constitucional de inalienabilidad.

Se invaden competencias autonómicas:

Respecto al planteamiento de modificación del artículo 119 de la LC88 sobre un nuevo apartado que relativo a la suspensión de actos y acuerdos de las entidades locales por parte del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, si afectan a la integridad del DPMT o de la servidumbre de protección, se están ignorando las competencias urbanísticas y de ordenación del litoral exclusivas de las CCAA, así como las servidumbres de protección que ya fueron declaradas por la sentencia 149/1991 del Tribunal Constitucional y asumida en la mayoría de los estatutos de autonomía. De hecho, el TC ya declaró inconstitucional y nulo el artículo 34 de la Ley de Costas en su redacción originaria (similar al a redactada en el Proyecto) por invadir competencias. Este mecanismo de control se podría haber utilizado igual, por medio de la presentación de solicitud de una medida cautelar.

Ausencia de regulación de los efectos de los temporales y del cambio climático en la costa:

Por último, la Ley de Costas es una oportunidad para proteger nuestras costas del cambio climático. Aunque, en el Proyecto de Ley no existe ninguna mención a los posibles efectos del cambio climático en la costa.

Existe consenso científico acerca del impacto que el cambio climático va a tener sobre numerosos aspectos de la vida humana como la agricultura, el turismo, la producción y consumo de energía o uno íntimamente relacionado con el objeto del Proyecto de Ley, los usos de las zonas costeras. Los impactos del cambio climático en este área no afectan solo a los recursos naturales. Efectos como el aumento del nivel del mar, la mayor frecuencia e intensidad de fenómenos meteorológicos extremos o los cambios en la intensidad y dirección del oleaje y las mareas causan daños también a los bienes y a las personas y alteran la actividad socioeconómica de la zona costera.

España es uno de los países más afectados de la Unión Europea por el cambio climático, siendo el aumento de la temperatura registrado en nuestro país durante el siglo XX (1,5 °C en relación con la temperatura pre industrial) muy superior a las medias globales (0,7 °C) y europeas (0,9 °C). Este factor y los más de 8.000 km de costa españolas, deben convertir el cambio climático en un tema esencial en este Proyecto.

La vulnerabilidad de España al aumento del nivel medio del mar es, por lo tanto, indudable y es esencial la prevención. Algunos de los impactos en las obras marinas como los cambios en el rebase e inundaciones de estructuras en talud o verticales (que integran muchos de los paseos marítimos) son especialmente apreciables entre Málaga y Algeciras, dónde la variación de rebases puede alcanzar el 250%, o la disminución de la estabilidad de los diques que en la cornisa cantábrica puede darse

en un 20% y llegar al 50% en las costas gallegas.

Ante tal magnitud de impactos, para la costa y las actividades humanas asociadas, en el Proyecto no existe ninguna mención a estrategias y políticas de actuación tanto en materia de mitigación del cambio climático como de adaptación a los impactos. En todos los países desarrollados se están acometiendo actuaciones que afrontan el problema. Es una oportunidad perdida no hacerlo al redactar una nueva Ley. La revisión del DPMT debería incluir el trazado de un nuevo deslinde que incluya este efecto potencial del cambio climático bajo diferentes escenarios en las zonas de riesgo, revisar los bienes e infraestructuras presentes en las mismas y plantear políticas de retroceso, adaptación y protección. Es necesario, por lo tanto, afrontar la protección de la población, de actividades económicas, las infraestructuras y los recursos naturales, pero también lo es incorporar los impactos del cambio climático a la Gestión Integrada de las Zonas Costeras y los estudios o planeamientos del litoral, para proteger las zonas húmedas del litoral. De hecho, el Estado ha ratificado (BOE 70 del 23 de marzo de 2011) el Protocolo relativo a la Gestión Integrada de Zonas Costeras del Mediterráneo. Conforme a los principios y objetivos del Protocolo las Partes “establecerán en las zonas costeras, a partir del nivel alcanzado por el nivel más alto del mar en invierno, una zona en la que no se permiten las construcciones. Teniendo en cuenta, entre otras cosas, los espacios directa y negativamente afectados por el cambio climático y los riesgos naturales, esta zona no podrá tener una anchura inferior a 100 metros....” (artículo 8. Dos. apartado A). Además el mismo Protocolo reza en su artículo 22:

“En el marco de las estrategias nacionales de gestión integrada de las zonas costeras, las Partes elaborarán políticas de prevención de los riesgos naturales. Con este fin, efectuarán, en lo que respecta a las zonas costeras, evaluaciones de la vulnerabilidad y de los riesgos y adoptarán medidas de prevención, mitigación y adaptación para hacer frente a los efectos de las catástrofes naturales y, en particular, del cambio

- *BORRADOR* -

climático”.

Por todo ello, este Grupo Parlamentario, con esta enmienda a la totalidad rechaza esta reforma de Ley y pide la devolución al Gobierno del Proyecto de Ley, para que se elabore un texto con la mayor participación y coherencia posible.