
«El Algarrobico», una cuestión de seguridad jurídica

Carmen de Vivero de Porras

Resumen: En esta nota se muestran los antecedentes urbanísticos y las implicaciones jurídicas del llamado caso «Algarrobico».

Palabras clave: Algarrobico; Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

Códigos JEL: Q01; K32.

«La tierra proporciona lo suficiente para satisfacer las necesidades de cada hombre, pero no la codicia de cada hombre»

Mahatma Gandhi

1. Introducción

En los últimos tiempos los vaivenes urbanísticos, medioambientales y políticos, que han venido afectando a la macro construcción hotelera situada en primerísima línea de playa, -apenas 47 metros del litoral, mientras que la piscina y otras construcciones están a tan sólo 14 metros-, en el municipio de Carboneras (Almería), conocida como «El Algarrobico», han dado lugar a un galimatías jurídico importante, que se ha saldado con dos resoluciones del Alto Tribunal andaluz con sede en Granada, totalmente contradictorias. La última resolución, según se han hecho eco los medios de comunicación, ha afectado a los propios magistrados de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, Sede Granada, los cuales han sido objeto de querellas, de un lado, y quejas, de otro, éstas últimas ante el Consejo de General del Poder Judicial, por el reciente fallo emitido este año y que ha causado estupor en toda la sociedad andaluza.

Así, un día parece que se terminará ya su avanzadísima construcción y, otro, que carece de los permisos correspondientes para ello y, por tanto, se demolerá.

2. Antecedentes urbanísticos

El pueblo de Carboneras se encuentra situado en el Levante de la Costa de Almería. Tiene una temperatura media anual de 20 Cº y más de 300 días soleados al año. Dicho municipio está rodeado por el Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar y ofrece 16

especies entre flora y fauna, junto con formaciones geológicas en sus fondos.

El casco urbano de Carboneras, pese a estar rodeado por el Parque Natural, no tiene esta calificación. En él se sitúan una fábrica cementera, una central térmica y una desalinizadora de agua marina, la más grande de Europa.

El Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar es Reserva de la Biosfera, Lugar de Interés Comunitario, Zona ZEPIM (de Especial Protección e Interés del Mediterráneo) y Zona ZEPA para las Aves. El Parque quedaba regulado por el PORN (Plan de Ordenación de Recursos Naturales) de 1994 -el cual tuvo su última modificación en 2008- ampliando su extensión e incluyendo numerosas hectáreas pertenecientes al término municipal de Carboneras, entre ellas la playa del Algarrobico donde se encuentra situado el hotel.

En el año 1987 se creó el Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar, que no incluyó el paraje del Algarrobico dentro de su perímetro. Ese mismo año, el Ayuntamiento de Carboneras aprobó las normas subsidiarias, donde se venían a clasificar los terrenos del Algarrobico como urbanizables. Al año siguiente entró en vigor la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, que establecía una servidumbre de protección de 100 metros desde la ribera del mar donde no se podía construir.

El Ayuntamiento de Carboneras aprobó definitivamente el Plan Parcial, que conllevaría urbanizar la playa, desoyendo así el mandato legal previsto en la Ley de Costas, según la cual los planes parciales aprobados con posterioridad al 1 de enero de 1988 o antes de la entrada en vigor de esta Ley, que resulten contrarios a lo previsto en ella, debían ser revisados para adoptarlos a sus disposiciones. Ante esta previsión legal, el Plan Parcial debió ser revisado para adaptarlo a los 100 metros de servidumbre de protección prevista en la Ley de Costas, cuestión que

no tuvo lugar y que, como veremos posteriormente, el Tribunal Supremo así lo declaró.

Años más tarde, en 1994, la Junta de Andalucía aprobó el PORN, así como los mapas del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar, donde se exponía que la zona del Algarrobico pasaba a ser suelo no urbanizable, pero, tres años más tarde, la Administración Autonómica publicó tres nuevos planos donde se cambiaba la clasificación del suelo del Algarrobico, pasando a ser suelo urbanizable. Se denunciaron irregularidades procedimentales en cuanto a este último cambio.

Es en el año 1999 cuando la empresa promotora Azata del Sol adquiere dos suelos por importe aproximado de 2 millones de euros, en los que proyectaba construir el macro complejo hotelero, para lo que solicitó ante el Ayuntamiento de Carboneras la preceptiva licencia de obras. Dicha licencia fue concedida por el órgano local, a principios de 2003 –según algunos medios de comunicación, solo se abonó por dicha licencia un 1%–.

Ese mismo año se inició la construcción del macro proyecto, que contaba con 411 habitaciones, ocupando una enorme extensión en primera línea de playa, en una zona catalogada como protegida y no urbanizable por el PORN del año 1994. Ante las quejas y manifestaciones, la Administración Local defendió que la construcción podía llevarse a cabo en virtud del Plan Parcial del 1988, que denominaba esta zona como R-5 y a la que se consideraba suelo urbanizable y, por tanto, al existir un instrumento de planeamiento urbanístico, en este caso el Plan Parcial, aprobado con anterioridad a la entrada en vigor del PORN del Parque Natural del Cabo de Gata-Níjar, la licencia se ajustaba perfectamente a derecho.

3. Galimatías jurídico

La asociación «Ecologistas en Acción» interpuso recurso contencioso, contra el acto administrativo local consistente en la concesión de licencia de obras para la construcción del hotel en la playa de El Algarrobico. El Juzgado de lo contencioso administrativo nº 2 de Almería decretó la suspensión –como medida cautelar– de las obras de construcción del referido hotel. Justificaba el juez que las razones de dicha paralización no eran otras que la apariencia de no ajustarse a derecho la licencia de obra concedida, así como los perjuicios irreparables que se podrían causar en caso de estimación del recurso contencioso interpuesto, que incrementarían la futura

indemnización que tuviese que pagar la Administración en ese caso.

El titular del Juzgado de lo contencioso-Administrativo nº 2 de Almería, en el año 2008, declaró nula la licencia de obras concedida a la empresa Azata del Sol, estimando que el edificio ocupaba suelo protegido, a la par que denunciaba la modificación, contraviniendo la normativa vigente, de los planos de este espacio protegido, realizada por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, remitiendo las actuaciones al Ministerio Fiscal ante posibles responsabilidades penales.

Recurrida la resolución ante el Tribunal Superior de Justicia, con sede en Granada, en el año 2012 este dictó resolución, denegando el recurso presentado por Azata del Sol y confirmando la declaración de nulidad realizada por el Juzgado de Almería.

De otro lado, y en relación con la impugnación realizada por el Ayuntamiento contra la Orden Ministerial que, en 2005, amplió a 100 metros la zona de servidumbre donde se asienta parte del proyecto de hotel El Algarrobico, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictó en 2012 una sentencia en la que desestimaba el recurso de casación interpuesto por dicho Ayuntamiento contra la sentencia de la Audiencia Nacional, que consideró conforme a derecho la referida orden ministerial.

En cuanto a los fundamentos jurídicos de la resolución, se señalaba por el Tribunal Superior que la Ley de Costas definió como zona de servidumbre marítimo-terrestre los primeros 100 metros del litoral y, en su Disposición Transitoria Tercera, estableció que los Planes Parciales Urbanísticos, aprobados con posterioridad al 1 de enero de 1988, y antes de la entrada en vigor de esta Ley, debían adaptarse a sus disposiciones, al igual que los Planes Parciales cuya ejecución no se hubiera llevado a efecto en el plazo previsto. El Tribunal Supremo destaca en su sentencia que el Plan Parcial que afecta a la zona urbanística objeto de la impugnación fue aprobado con posterioridad al 1 de enero de 1988, pero antes de la entrada en vigor de la Ley de Costas y, por tanto, debió de revisarse y adaptarse.

Recientemente, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA), ha emitido un fallo no exento de polémica, donde justificando la no concurrencia de cosa juzgada con respecto al fallo que ya emitió en 2012, la misma Sala –pero distinta Sección– declara, dando un tratamiento distinto al suelo, diferente nivel

de protección medioambiental, no siendo el mismo que fue declarado en la sentencia de 2012 y, por tanto, la concesión de la licencia sería ajustada a derecho, dada la protección mínima que se le daba a dicho área en virtud de la aprobación del PORN de 2008.

El galimatías jurídico en que se ha convertido el caso Algarrobico deberá ser resuelto finalmente por el Tribunal Supremo, que en el futuro tendrá que pronunciarse sobre tres recursos clave en torno al polémico edificio de 21 plantas y 411 habitaciones construido por Azata del Sol en pleno Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar, que fue paralizado por orden judicial cuando estaba prácticamente construido.

4. Economía vs. medio ambiente

La actividad económica ha estado ligada desde siempre con el entorno natural y social en el que se desarrolla, ya que no se concibe actividad alguna que no interactúe con algún elemento del medio en el que se desenvuelve.

Sin embargo, esa relación se ha mantenido dentro de unos límites de equilibrio hasta épocas relativamente recientes.

La ausencia de conciencia ambiental ha sido una de las principales razones por las que hasta bien entrado el siglo XX los estudiosos de la Economía no han abordado en profundidad el análisis de la interrelación economía-medio ambiente.

Existen tres hitos importantes en lo que a materia medioambiental se refiere:

- El Informe Meadows del Club de Roma (1972), sobre «Los límites del crecimiento», que supuso la primera voz de alarma.
- El Informe Brundtland (1987), «nuestro futuro común» de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo, en virtud del cual se acuñó el término «desarrollo sostenible», definiéndolo como aquel que satisface las necesidades de la generación del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas propias.
- En 1992, la Cumbre de la Tierra de las Naciones Unidas de Río de Janeiro, donde se asumió por primera vez y a escala mundial el desarrollo sostenible como guía para la formulación de políticas de desarrollo nacional y regional.

El medio natural desarrolla diversas funciones que pueden considerarse económicas, ya que inciden directa o indirectamente en las actividades económicas, de entre las que destacamos las siguientes:

- Ser fuente de recursos;
- Asimiladora de residuos; y
- Proporciona servicios medioambientales.

El reto, por tanto, es generar un pensamiento global. Hay que favorecer la búsqueda de nuevos modelos económicos que permitan, incorporar los costes ambientales al precio de los bienes y servicios, y que estos costes sean tenidos en cuenta en los sistemas de contabilidad nacional; facilitar el acceso de los países más pobres a los fondos necesarios para su desarrollo sostenible; por último, cambiar las pautas de los ciudadanos de los países más ricos, dado el uso indiscriminado de recursos en estos estados.

El medio ambiente tiene un valor aunque carezca de precio; así, una cosa tiene valor en función de los usos que de ella se esperan y una cosa cuesta en función de su rareza. Históricamente, la materia medio ambiental no ha preocupado a la teoría económica convencional, aunque ya desde su inicio han existido voces discrepantes con la visión clásica de la economía como ciencia, que poco eco tuvieron.

Todas las actividades económicas ocurren en el contexto de las relaciones entre la sociedad y la naturaleza, de tal forma que el desarrollo implica la transformación de estas relaciones.

En este contexto, el crecimiento de la población y la economía han alterado de manera importante dicha relación, cuya consecuencia no ha sido otra que la incapacidad para la naturaleza de soportar la actividad humana sin sufrir sus consecuencias.

5. Conclusiones

La publicación de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, ha puesto de manifiesto las necesidades de mejora en el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental y en la aplicación de medidas preventivas y de protección del entorno. Esta necesidad se ha visto representada en casos como el del hotel del Algarrobico, analizado en el presente artículo.

Así, el turismo es una de las principales fuerzas motrices del crecimiento económico en la costa mediterránea española, debido al indudable atractivo turístico de sus rasgos naturales. Existe, por tanto, una relación entre la región o el estado, el turismo y la industria hotelera y el medio ambiente. Así, la región o el estado deben promover el cuidado del medio ambiente para que el turismo y su industria sigan funcionando, así como la industria turística debe proteger el medio ambiente por su propio bienestar.

Dentro de la industria hotelera, las construcciones hoteleras son los elementos de la industria presentes en el terreno y unos grandes consumidores de recursos. Constituyen, por tanto, una oportunidad única para promover el cuidado ambiental.

En mi opinión, y para nuestro bien, la demanda está cambiando. Los consumidores demandan un nuevo modelo turístico que se acerque cada vez más a un turismo respetuoso del ambiente y de la cultura. La necesaria adaptación del sector a estos cambios es fundamental para su continuidad.

A día de hoy, existen muchas empresas hoteleras que recurren al uso eficiente de la energía, el ahorro de agua y la disminución en la generación de residuos. No obstante, y como hemos puesto de manifiesto en el presente artículo, el cambio depende de la voluntad privada y pública, y en cuanto a ésta última se refiere, de que establezca la normativa y las reglas ambientales necesarias y suficientes para conseguirlo, eso sí, con plena disposición para su debido cumplimiento.