

**Defensor del Pueblo
REGISTRO**

Excmo. Sr. Ministro
Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio
Ambiente
Pº Infanta Isabel, 1
28071 MADRID

Fecha: 28/08/2013
Salida: 13097987
Expte.: 13023633

Trámite: Recomendaciones
Asunto: Ley 2/2013 de modificación de la Ley de Costas
Promueve: WWF ADENA ASOCIACION PARA LA DEFENSA DE LA NATURALEZA
Nº Expediente: 13023633

Excmo. Sr. Ministro:

Han sido recibidas en esta Institución varias solicitudes de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (BOE de 30 de mayo), en el ejercicio de la legitimación activa que confieren al Defensor del Pueblo los artículos 162.1.a) de la Constitución, 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

La Institución del Defensor del Pueblo, tras estudiar las solicitudes, considera que han de ser desestimadas. No obstante, también cabe entender que, en el momento de ser aplicada la Ley 2/2013 y las nuevas reglas insertadas en la LC, ha de ser la Administración muy cuidadosa con que no se reduzca la protección de la costa sino que se preserve o aumente. El legislador no sólo ha de velar por la utilización racional de los recursos naturales, ha de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente costero, apoyándose en la solidaridad colectiva.

Ha de compartirse con alguna de las entidades solicitantes su sentir por el riesgo de que, con apoyo en el nuevo texto, se busque desproteger el litoral con la genérica justificación del “desarrollo económico”. La STC 149/1991 dejó bien sentado al juzgar la LC que el enunciado del artículo 132 CE es rotundo al utilizar sólo conceptos referidos a la realidad física y no categorías jurídicas, y que esto hace imposible otra determinación que no sea la de entender que desde el momento mismo de la

promulgación del texto constitucional, todos los espacios enumerados en el artículo 132.2 se integran en el dominio público del Estado, aunque se encomiende al legislador el establecimiento de su régimen jurídico y, por supuesto, a actuaciones ulteriores de la Administración la delimitación de sus confines, mediante el deslinde. Según el TC, la tarea constitucionalmente encomendada al legislador es establecer el régimen de dominio público inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, y también dar soluciones concordantes con esos principios, y con el derecho de propiedad, a los problemas por la eventual existencia de títulos dominicales sobre zonas que por mandato constitucional quedan integradas en el dominio público estatal (FJ 8º A, 4 y 5).

No es misión del Defensor del Pueblo tomar partido entre las diferentes formas en que puede protegerse la costa y dársele un uso sostenible. Ésa es misión del legislador, y de la administración pública al aplicar la ley. Nuestro país ha conocido, vigente la Constitución, un sistema plasmado en la LC de 1988, que fue declarada ajustada a la Constitución por STC 149/1991, salvo en pequeños aspectos competenciales que han quedado clara y rotundamente instalados en la conciencia jurídico-administrativa de nuestro país.

Sí es misión del Defensor del Pueblo defender los derechos fundamentales, entre los cuales está el derecho a un medio ambiente adecuado y el de disponer de una protección y restauración efectivas de los recursos naturales, en este caso la costa, que resulta ser dominio público en su franja marítimo-terrestre, en las playas y mar adentro.

El Defensor del Pueblo tiene a su disposición diversos instrumentos para la defensa de los derechos que le ha sido encomendada. Entre otros, la legitimación activa ante el Tribunal Constitucional (artículo 162 CE y 29 de la Ley Orgánica 3/1981); la formulación de Resoluciones, como son las Recomendaciones, Sugerencias, Recordatorios de Deberes Legales y Advertencias (artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981); o la realización de gestiones, como institución mediadora, para obtener cambios normativos o de la práctica administrativa. Todo ello desde una completa autonomía (artículo 6.1 de la Ley Orgánica 3/1981 y procurando prontitud y eficacia en la defensa de aquellos derechos. Desde estos parámetros ha de decidirse la opción u opciones más adecuadas, en función de las circunstancias concurrentes en cada caso.

Es preocupación del Defensor del Pueblo que la ciudadanía pueda quedar impedida al acceso del dominio público litoral o éste quede seriamente obstaculizado

por nuevas ocupaciones y usos, o por la prórroga desmesurada de los plazos de ocupación privativa; y que vea que entra en regresión el proceso de recuperación de la costa, no sólo en la parte pública sino también en la franja inmediata (de protección). Hay una clara relación entre esta posibilidad y los beneficios ahora otorgados a los ocupantes de zonas litorales y a quienes realizan usos que poco o nada tienen de sostenibles si están implantados en la costa.

La situación aconseja, pues, propiciar un desarrollo normativo preciso, más que un juicio de constitucionalidad conducente a la expulsión del ordenamiento de preceptos inconstitucionales, cuestión ésta sobre la que podrá pronunciarse el Tribunal Constitucional si existieran recursos ante el mismo.

En virtud de la decisión metodológica indicada, el Defensor del Pueblo traslada a V.E. las siguientes

RECOMENDACIONES:

1.- GENERALES

El desarrollo reglamentario de la Ley 2/2013 debería tener en cuenta los siguientes criterios básicos o generales:

a) La definición de la zona marítimo-terrestre debe hacerse exclusivamente con criterios físico-morfológicos y científicos, sin consideraciones de otra naturaleza.

b) El Reglamento deberá expresar de forma clara que el plazo de prescripción de la obligación de reparar el dominio público perjudicado al que se refiere la Ley, no implica que dicha obligación prescriba en el tiempo.

Asimismo, el Reglamento debería declarar expresamente que la obligación de reparar el dominio público perjudicado es imprescriptible, conforme a lo previsto en el artículo 132 CE.

c) Debe garantizarse la participación pública durante el proceso de elaboración del Reglamento. Esta participación no termina con la intervención del Consejo Asesor de Medio Ambiente. Conforme a unas Recomendaciones formuladas en 2010 y aceptadas por el Ministerio, ha de identificarse qué entidades y personas tienen conforme a la Ley 27/2006 la cualidad de público, de modo que ha de difundirse en modo inteligible y

suficiente que se está en proceso de elaboración del Reglamento, no sólo en su fase de anteproyecto sino durante todo el lapso en que las posibilidades y decisiones estén abiertas.

d) Las remisiones que la Ley hace al reglamento han de cumplimentarse con criterios expresos, sustantivos y formales.

e) El Reglamento, al fijar las condiciones para autorizar la publicidad, deberá incluir como criterios expresos que no se altere el paisaje, no se produzca ruido, no se creen pantallas visuales, no haya vibraciones, y criterios análogos.

Asimismo el Reglamento deberá expresar claramente que en los tramos urbanos de las playas deberá garantizarse no sólo una “adecuada prestación de los servicios”, sino que quede garantizado el uso principal (libre, público y gratuito de los recursos naturales).

f) En relación a la Disposición adicional novena, el Reglamento deberá establecer expresamente el plazo temporal durante el cual se permitirá el funcionamiento de las instalaciones de depuración de aguas residuales de interés general, construidas en dominio público marítimo-terrestre; antes de que haya finalizado dicho plazo se iniciarán las actuaciones tendentes a la adecuada sustitución de aquéllas y, en su caso, a su reubicación en cumplimiento de las correspondientes resoluciones judiciales.

2.- ESPACIOS DESPROTEGIDOS

a) El Reglamento debe precisar que los espacios que puedan quedar desprotegidos (zonas que son ahora excluidas del dpm-t, reducción de la anchura de la zona de protección) sean claramente definidos de acuerdo con criterios físicos y morfológicos, no con criterios de otra naturaleza tales como los urbanísticos, constructivos o económicos.

El Reglamento debe precisar que cualquier elemento de la zona marítimo-terrestre es siempre dpm-t. Aunque la Ley 2/2013 no haya modificado la definición general de zona marítimo-terrestre, el hecho es que excluye del dpm-t espacios que sí podrían tener esa naturaleza física y además prevé el modo de “reintegrarlos” a los anteriores dueños particulares.

3.- SOBRE LOS USOS Y OCUPACIONES DE LA COSTA. OBRAS:

a) La "declaración responsable" de aquellas obras que puedan producir impacto ambiental deberá ir acompañada de aval o caución que garantice la restitución a su estado anterior, en línea con el artículo 76.f y preceptos análogos de la Ley de Costas. Asimismo debe señalarse en el Reglamento cuál es el contenido mínimo de la declaración responsable, de modo que ésta sea efectiva y el firmante sepa a qué atenerse y qué responsabilidad está asumiendo.

b) La publicidad solo podrá autorizarse cuando quede garantizada la preservación del paisaje, se eviten pantallas sobre las vistas así como toda clase de ruidos y vibraciones; también se garantizará la no producción de molestias a vecinos, insalubridad o daños a la costa.

c) Las instalaciones de temporada y chiringuitos deberían desmontarse después de cada temporada aunque la autorización sea por cuatro años, y así procurar la regeneración de las playas. En todo caso, transcurrido el plazo de la autorización el dpm-t afectado debe quedar restablecido a su estado anterior, a cargo del ocupante. El incumplimiento de esta cláusula deberá inhabilitar al responsable para poder obtener una nueva autorización.

d) El Reglamento debe precisar que cuando se autoricen "eventos de interés general con repercusión turística" las medidas preventivas y de restitución han de ser a cargo del promotor-organizador.

4.- INFORMACIÓN PÚBLICA

a) Promover la participación pública en todos los procedimientos de deslinde y de autorización, concesión o comunicación de declaraciones responsables, incoación de deslinde, de procedimientos sancionadores, señalamiento de línea oficial ribera del mar y de línea de probable deslinde; también en la revisión de los deslindes, en la declaración de situación de 'regresión grave' del dominio público marítimo-terrestre.

El Reglamento debe establecer la obligación de las administraciones de dar información al público sobre varios procedimientos y datos. Además de lo señalado debería tenerse presente:

- Dar información clara y precisa sobre si los bienes objeto de concesión son o no área abierta al público. La justificación habría de ser aprobada por las tres administraciones y quedar expuesta al público.

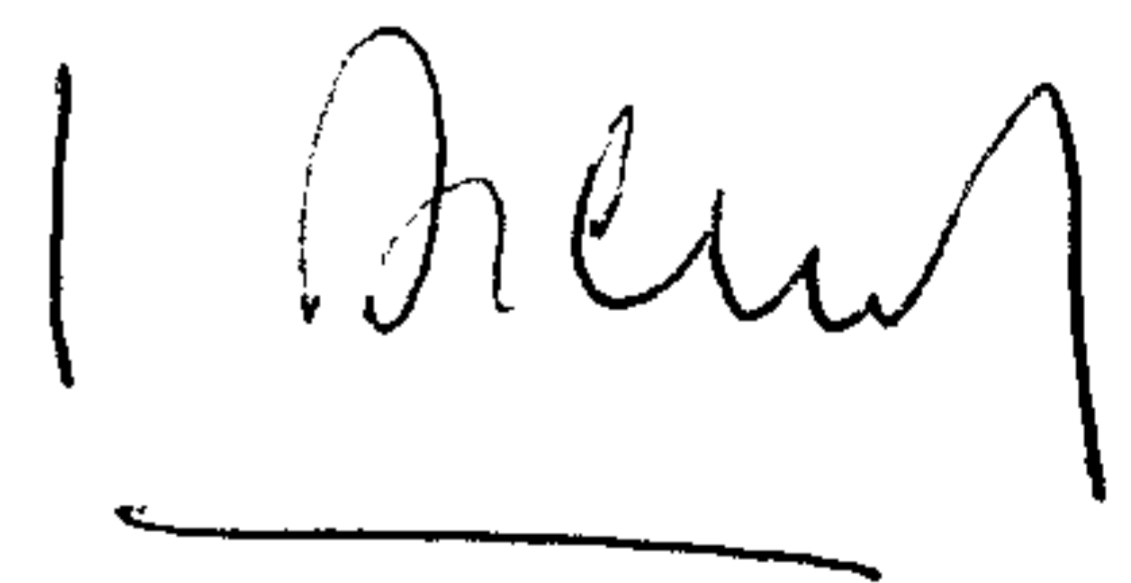
- Incluso en zonas sin acceso al público habría de estudiarse la promoción del uso libre público y gratuito. Es decir, que la apertura del uso privativo al libre acceso y tránsito, no tenga en cuenta sólo a las autoridades y funcionarios por “razones de defensa nacional, de salvamento, seguridad marítima, represión del contrabando, para el ejercicio de las funciones de policía de dominio público marítimo-terrestre”, sino que también en determinadas zonas no afectadas por dichas causas se tengan en cuenta funciones asociadas al uso libre público y gratuito.

b) Facilitar más información mediante la página Web del Ministerio con el fin de que los afectados puedan presentar alegaciones directamente y que los ciudadanos conozcan con anterioridad las intenciones de la administración pública. También debería difundirse la línea de probable deslinde, y en general todos los actos administrativos relevantes.

Con relación a la Isla de Formentera y en atención al “carácter excepcional y especial configuración geomorfológica de la isla” la apertura del deslinde debería darse a conocer muy ampliamente al público.

Agradezco de antemano su colaboración y espero, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica, que a la mayor brevedad posible, comunique si acepta o no las RECOMENDACIONES formuladas, y que indique en este último supuesto las razones en que funde su negativa.

Le saluda muy atentamente,



Soledad Becerril
Defensora del Pueblo