

LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA DE LAS ZONAS COSTERAS EN GALICIA

Autor: Carlos Pérez González

Derecho Público Especial

Directores:

Dr. F. J. Sanz Larruga
Catedrático de Derecho Administrativo

Dra. M. García Pérez
Profesora Titular Derecho Administrativo

UNIVERSIDADE DA CORUÑA
2013

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

“Siempre he tenido la sensación de vivir en alta mar,
en el corazón de una felicidad regia” (Albert Camus)

A mi querido hijo Martín

LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA DE LAS ZONAS COSTERAS EN GALICIA

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

ABREVIATURAS

BOE: Boletín Oficial del Estado.

CC.AA.: Comunidades Autónomas.

CE: Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.

CEP: Convención Europea del Paisaje.

DOG: Diario Oficial de Galicia.

DOT: Directrices de ordenación del territorio de Galicia.

EA: Estatuto de Autonomía.

EAE: Evaluación Ambiental Estratégica.

EAG: Estatuto de Autonomía de Galicia.

EGIC: Estrategias de Gestión Integrada de las Costas.

EIA: Evaluación de Impacto Ambiental.

EIG: Espacio de Interés Geomorfológico.

EIP: Espacios de Interés Paisajístico.

EIIP: Estudio de Impacto e Integración Paisajística.

EIT: Espacios de Interés de Taxones.

GIZC: Gestión Integrada de las Zonas Costeras.

GIZC-MED: Protocolo on Integrated Coastal Zone Management o
ICZM Protocol.

GC: alegaciones de compresión.

LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA DE LAS ZONAS COSTERAS EN GALICIA

GP: alegaciones de aspectos pormenorizados de la gestión.

ISA: Informe de Sostenibilidad Ambiental.

LASGA: Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la Ley del Suelo a Galicia.

LC: Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

LIC: Lugares de Importancia Comunitaria.

LOTG: Ley de Ordenación del Territorio de Galicia

LOUGA: Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia.

LPAIPAJ: Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

LPG: Ley 6/1993, de 11 de mayo, de Pesca de Galicia.

LS/1956: Ley del Suelo de de 12 de mayo de 1956, de régimen de suelo y ordenación urbana.

HMT: Hipótesis del Modelo Territorial.

MAGRAMA: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

MC: modelo de comprensión.

MP: aspectos pormenorizados del modelo.

NIL: Núcleos de Identidad del Litoral.

OD: Indicadores químicos de calidad de agua como el oxígeno disuelto.

PERI: Plan Especial de Reforma Interior.

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

PIB: Producto Interior Bruto.

PDUSC: Plan Director Urbanístico del Sistema Costero de Cataluña

PGOM: Plan General de Ordenación Municipal.

POLGA: Plan de Ordenación del Litoral de Galicia

POM: Planes de Ordenación marítima

PTI: Planes Territoriales Integrados

RPU/1978: Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que fue aprobado el Reglamento de Planeamiento Urbanístico.

STS: Sentencia del Tribunal Supremo

STSJ: Sentencia Tribunal Superior de Justicia.

STJUE: Sentencia Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

TC: Tribunal Constitucional.

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

TJCE: Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

TRLS/1976: Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que fue aprobado el Texto refundido de la Ley Sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

TRLS/1992: Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que fue aprobado el Texto refundido de la Ley Sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

TRLS/2008: Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que fue aprobado el Texto Refundido de la Ley de Suelo.

LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA DE LAS ZONAS COSTERAS EN GALICIA

TRLR/2011: Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

TSJG: Tribunal Superior de Justicia de Galicia.

ZEC: Zonas de Especial Conservación.

ZEPA: Zonas de Especial Protección para las Aves.

ZEPVN: Zonas de Especial Protección de los Valores Naturales.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	18
CAPITULO PRIMERO	25
EL MARCO JURÍDICO DE LA ORDENACIÓN DE LAS ZONAS COSTERAS.....	25
I. LOS CONCEPTOS DE COSTA Y LITORAL.....	25
II. PRECISIONES SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE.....	30
III. LA DECLARACIÓN DE DEMANIALIDAD DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y SU INCIDENCIA EN LOS TÍTULOS COMPETENCIALES.....	36
IV. EL ALCANCE DE LA COMPETENCIA AUTONÓMICA SOBRE EL LITORAL.....	47
1. Consideraciones preliminares.....	47
2. El debate acerca de las competencias autonómicas sobre las aguas interiores.....	50
3. Las cuestionadas competencias autonómicas sobre el mar territorial.....	53
4. La inconstitucional modificación del art. 114.2 de la Ley de Costas por la Ley 53/2002, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.....	62
V. LA PROYECCIÓN DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES SOBRE LAS AGUAS INTERIORES.....	66
VI. LA PROTECCIÓN AMBIENTAL DE LAS ZONAS COSTERAS 70	
1. El ámbito de las competencias estatales en el marco de la “legislación básica” en materia de medio ambiente.....	70

2. El carácter “transversal” de las competencias medioambientales	76
3. La peculiaridad competencial de los espacios naturales situados en el dominio público marítimo-terrestre.....	82
VII. EL PLAN DE ORDENACIÓN DEL LITORAL DE GALICIA ..	89
1. Antecedentes.....	89
A. El Estatuto de Autonomía para Galicia y la ordenación del litoral	89
B. La ordenación del litoral en la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia	90
C. La “Hipótesis del Modelo Territorial” de la Consellería de Política Territorial de 2002.....	99
D. Las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia y sus determinaciones sobre el litoral	104
E. La previsión del Plan de Ordenación del Litoral en la Ley de Ordenación Urbanística y de Protección del Medio Rural de Galicia de 2002	108
2. El POLGA como Plan Territorial Integrado	117
3. La naturaleza reglamentaria del POLGA	121
A. Una apuesta arriesgada por el reglamento	121
B. Las consecuencias de la potestad reglamentaria en la formulación del POLGA: la inseguridad jurídica.....	126
C. El título habilitante de la Ley de Costas	129
4. La suspensión cautelar de procesos de transformación urbanística por la Ley 6/2007, de 11 de mayo, de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación del Territorio y del Litoral de Galicia y las sucesivas órdenes de la Consellería de Medio Ambiente hasta la aprobación definitiva del POLGA	131
5. El procedimiento de elaboración del POLGA.....	137
6. El contenido del POLGA.....	145

VIII. HACIA UNA ORDENACIÓN DEL LITORAL EN LA UNIÓN EUROPEA	149
1. Los primeros pasos de la ordenación del litoral a nivel europeo	149
2. La Recomendación Comunitaria de 2002 sobre la aplicación de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras en Europa	153
A. <i>Las Bases y el fundamento</i>	153
B. <i>Los principios programáticos</i>	156
C. <i>Las Estrategias y los inventarios nacionales</i>	156
D. <i>La cooperación internacional y la ejecución de la Recomendación</i>	160
3. La constitución de un Foro de Alto Nivel sobre la gestión de las zonas costeras en Europa y la “Declaración de Villajoyosa” de abril de 2002	162
4. El informe de la Comisión de 2007 sobre la “evaluación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa”	165
5. La gestión integrada del litoral en el marco de la nueva política marítima de la Unión europea y la directiva Marco sobre Estrategia Marina de 2008	166
6. La Directiva Marco del Agua y su incidencia sobre las zonas costeras	167
7. La respuesta de España a la Recomendación 2002/413/CE	168
8. La nueva Propuesta de Directiva de 2013 para la ordenación del espacio marítimo y la gestión integrada de las zonas costeras	173
CAPÍTULO SEGUNDO	180
LA SOSTENIBILIDAD Y LA PROTECCIÓN DEL PAISAJE COMO PRINCIPIOS RECTORES EN LA ORDENACIÓN DE LAS ZONAS COSTERAS EN GALICIA	180
I. EL PRINCIPIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS EN EL POLGA	180

1. La sostenibilidad como principio rector del POLGA	180
2. Las manifestaciones del principio de desarrollo sostenible en el POLGA.....	188
3. La necesidad del POLGA para la adecuada protección de las zonas costeras	193
4. El modelo del POLGA: La búsqueda del desarrollo equilibrado de las zonas costeras.....	197
5. Los indicadores de sostenibilidad del POLGA	203
6. La evaluación ambiental estratégica (EAE) en el POLGA	215
A. <i>Rasgos definitorios de la EAE</i>	<i>215</i>
B. <i>Las diversas alternativas ponderadas en el POLGA</i>	<i>224</i>
C. <i>El control de los valores ambientales del POLGA en la tramitación del planeamiento urbanístico.....</i>	<i>230</i>
D. <i>Repercusiones jurídicas del POLGA en los procesos de transformación del suelo urbanizable no delimitado</i>	<i>234</i>
7. Las implicaciones de la “Red Natura” en la evaluación ambiental estratégica	241
A. <i>Una aproximación conceptual a la “Red Natura 2000”</i>	<i>241</i>
B. <i>La viabilidad de alternativas en la “Evaluación Ambiental Estratégica” de terrenos que afecten a la “Red Natura”</i>	<i>246</i>
C. <i>La ausencia de otras alternativas relativas a la “Red Natura”</i>	<i>257</i>
8. El fomento de la movilidad sostenible.....	260
A. <i>Diagnóstico. La congestión como amenaza</i>	<i>260</i>
B. <i>Medidas para el fomento de la “movilidad sostenible”</i>	<i>262</i>
9. La ordenación costera y su relación con la planificación hidrológica. La prevención de riesgos ante la inundación y la previsión del adecuado suministro de agua.....	264
A. <i>Consideraciones sobre el tratamiento de las zonas inundables en el POLGA.....</i>	<i>264</i>

B. <i>La calidad y suficiencia del agua y su incidencia en el desarrollo sostenible urbano</i>	273
II. LA PROTECCIÓN JURÍDICA DEL PAISAJE COMO CLAVE ORDENADORA DE LAS ZONAS COSTERAS	283
1. El paisaje como objeto de protección jurídica y como recurso económico	283
A. <i>Introducción. La concepción jurídica del paisaje</i>	284
B. <i>Evolución de la protección del paisaje en la legislación urbanística estatal</i>	290
C. <i>La definición jurídica del paisaje</i>	292
D. <i>Formas de intervención de la política de protección del paisaje</i> ...	296
E. <i>El paisaje como recurso económico</i>	299
2. La ordenación jurídica del paisaje en Galicia	302
A. <i>Antecedentes relativos a instrumentos de paisaje en la legislación urbanística de Galicia</i>	302
B. <i>El tratamiento del paisaje en la legislación urbanística de Galicia</i>	303
C. <i>Las referencias jurídicas al paisaje en la legislación ambiental de Galicia</i>	308
D. <i>Un importante hito en la protección del paisaje de Galicia: La Ley 7/2008, de 7 de julio</i>	310
3. Técnicas e instrumentos de protección del paisaje en Galicia 312	
A. <i>La discrecionalidad en la apreciación del paisaje como fuente de inseguridad jurídica</i>	312
B. <i>La apuesta por el “litoral verde” de las Directrices de Ordenación del Territorio y su concreción en el POLGA</i>	314
4. Las “normas de aplicación directa” como técnica primigenia en la protección del paisaje	316

LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA DE LAS ZONAS COSTERAS EN GALICIA

A.	<i>Una técnica reconocida en las diversas legislaciones urbanísticas</i>	316
B.	<i>La naturaleza jurídica de las normas de aplicación directa</i>	319
C.	<i>La problemática de la excesiva “discrecionalidad” en la apreciación de las “normas de aplicación directa”</i>	321
D.	<i>Consecuencias de su inobservancia. Nulidad-anulabilidad</i>	326
E.	<i>Repercusiones indemnizatorias de los proyectos anulados que incumplen las “normas de aplicación directa”</i>	328
F.	<i>Medidas de reposición de la legalidad urbanística por vulneración de las normas de aplicación directa</i>	331
5.	El control de la contaminación “estética” y la prevención del “apantallamiento” en las zonas costeras	338
A.	<i>Ideas generales</i>	338
B.	<i>Elementos para el control de la contaminación estética</i>	339
CAPÍTULO TERCERO.....		357
LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA DE LAS ZONAS COSTERAS EN GALICIA		357
I. LA FUNCIÓN ORDENADORA DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN LAS ZONAS COSTERAS		357
1.	El planeamiento general municipal y la ordenación de las zonas costeras	357
2.	La ordenación de las zonas costeras mediante planes especiales	364
A.	<i>El ámbito variado de los planes especiales</i>	364
B.	<i>Los planes especiales de ordenación de las fachadas marítimas</i> ...	367
3.	Los Estudios de Detalle para la homogeneización de fachadas marítimas	369
4.	La construcción de paseos marítimos	372

5. La ordenación territorial y urbanística de los sistemas portuarios	377
A. <i>El Plan Director Portuario como instrumento de ordenación del territorio.....</i>	381
B. <i>La delimitación de usos portuarios, como instrumento de zonificación</i>	383
C. <i>El Plan Especial del Sistema General Portuario</i>	386
II. EL PRINCIPIO DE COMPACIDAD URBANÍSTICA COMO PARADIGMA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE.....	392
III. LA APUESTA POR LA “ZONIFICACIÓN” COMO TÉCNICA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL	400
1. Relaciones entre la “zonificación” y la “clasificación” urbanística del suelo	400
2. La zonificación en “áreas” por el POLGA	409
A. <i>Las áreas continuas</i>	410
B. <i>Las áreas discontinuas.....</i>	412
3. Especial referencia a las áreas de “recalificación” como ámbito para actuaciones de regeneración ambiental y urbanística	414
IV. LA INCIDENCIA DEL POLGA EN LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO	421
1. Consideraciones preliminares.....	421
2. La exclusión del suelo urbano consolidado del ámbito de aplicación del POLGA	422
3. La inicial exclusión y posterior inclusión del suelo de “núcleo rural” en el ámbito de aplicación del POLGA	429
4. La generosa transitoriedad del POLGA en la exclusión de los suelos en los que en el momento de su entrada en vigor hayan finalizado la tramitación del instrumento de gestión urbanística	433

V. LA DESCLASIFICACIÓN DEL SUELO COMO TÉCNICA DE PROTECCIÓN DEL BORDE LITORAL	445
1. La desclasificación del suelo como técnica de protección	445
2. Las categorías de suelo a las que puede afectar la desclasificación. La problemática de los “falsos” suelos urbanos	448
3. ¿Constituye la “desclasificación” un imperativo legal en atención al derecho subjetivo al medio ambiente?	456
4. Manifestaciones de la técnica de la “desclasificación” en las Comunidades Autónomas.....	459
5. La zona de influencia como ámbito de actuación para la aplicación de las técnicas de desclasificación del suelo.....	465
6. La incidencia del deslinde en la clasificación del suelo	468
7. Las consecuencias indemnizatorias de la desclasificación.....	477
8. El sistema de responsabilidad patrimonial del POLGA. La comparación con el modelo establecido en la Ley de costas	482
A. <i>Introducción: La responsabilidad de la Administración por alteración del planeamiento</i>	482
B. <i>El modelo indemnizatorio de la Ley de Costas</i>	494
C. <i>El modelo indemnizatorio del POLGA</i>	498
VI. LA INCIDENCIA DEL POLGA EN LA GESTIÓN URBANÍSTICA	502
1. La revisión de desarrollos urbanísticos.....	502
2. La localización de los sistemas en el borde litoral y la adscripción a efectos de su obtención.....	507
3. La problemática de la excepcionalidad en la implantación de instalaciones y dotaciones en las zonas de protección	515
VII. LOS NÚCLEOS DE IDENTIDAD DEL LITORAL Y SU INTERRELACIÓN CON LOS “NÚCLEOS RURALES”	519
1. Aspectos históricos	519

2. Las determinaciones del POLGA relativas a los Núcleos de Identidad del Litoral y su ordenación por el planeamiento urbanístico.....	523
3. La puesta en valor de los “núcleos de identidad del litoral” ..	536
4. La problemática del suelo de núcleo rural en la Comunidad Autónoma de Galicia y su integración con la Ley de Costas	538
A. <i>El debate sobre si el suelo de “núcleo rural”, constituye suelo “urbano” a los efectos previstos en la Disposición Transitoria 3ª de la Ley de Costas</i>	<i>538</i>
B. <i>Una propuesta de “cooperación” entre la administración protectora del demanio natural y la administración urbanística.....</i>	<i>554</i>
C. <i>El tratamiento de los núcleos rurales costeros por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral.</i>	<i>568</i>
CONCLUSIONES	579
BIBLIOGRAFÍA.....	602
ANEXO JURISPRUDENCIAL	624
Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea	624
Sentencias y autos Tribunal Constitucional.....	624
Sentencias Tribunal Supremo.....	629
Sentencias y autos del Tribunal Superior de Justicia de Galicia ..	636
Sentencias de otros Tribunales Superiores de Justicia	638
Sentencias de la Audiencia Nacional.....	640
Sentencias Audiencias Provinciales.....	640
Sentencias órganos unipersonales	641

LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA DE LAS ZONAS COSTERAS EN GALICIA

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

INTRODUCCIÓN

La percepción del paisaje, el entendimiento del litoral y de las zonas costeras y su incidencia en una adecuada calidad de vida y en el desarrollo del ser humano siempre han suscitado mi interés.

Mi experiencia profesional como técnico jurídico municipal me llevó ya desde un principio a encontrarme con una realidad jurídica compleja: las normas de aplicación directa.

Todo surge en Sada, donde la aprobación del Plan Parcial de Ordenación SAUR-4 -más conocido popularmente como “Puerto Infanta”-, con todos los parabienes de las distintas Administraciones públicas incluida la Dirección General de Costas, fue declarado nulo junto con las previsiones del Planeamiento Urbanístico General como consecuencia de la vulneración de las “normas de aplicación directa”.

A partir de ese momento y de la enorme generosidad que me brindó el Profesor Javier Sanz van surgiendo aproximaciones paulatinas a la comprensión del paisaje, no sólo como una percepción visual sino también como una cuestión jurídica. Ello me llevó a reflexionar que el paisaje litoral no sólo es memoria, comprensión espacial y visual, sino también un auténtico objeto de Derecho.

Una vez iniciados los cursos de doctorado y ante la reflexión vital de que el estudio y el conocimiento nos ayudan también en nuestra dimensión humana, asumí el reto y la gratitud a la comunidad universitaria mediante la elaboración de esta tesis doctoral.

El título de la tesis -“La ordenación territorial y urbanística de las zonas costeras en Galicia”- parte de la ilusión de realizar un primer trabajo de investigación completo sobre esta casuística todavía no analizada desde

la ciencia jurídica en nuestra Comunidad Autónoma. Se debe también a la brillante inspiración de la profesora Marta García cuyo orden y acierto sirven de faro. El título se gesta antes de la aprobación del Decreto 20/2011, por el que fue aprobado el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, que a su vez sirvió como acicate e impulso a un trabajo ya decidido de antemano.

La elección del título combina dos factores fundamentales en el entendimiento de las relaciones entre las Comunidades Autónomas y los municipios: el binomio ordenación del territorio y urbanismo, o dicho de otro modo, la relación y la tensión entre los intereses supralocales y los locales. En el afán de la necesaria concreción del título, seguí la tradición de integrar dentro de la acepción “territorial” los valores ambientales y paisajísticos ligados a la ordenación del territorio.

Debe tenerse en cuenta que en Galicia, hasta la aprobación de las Directrices de Ordenación del Territorio y del Plan de Ordenación del Litoral de Galicia en el año 2011, no existían criterios claros de protección ambiental con respecto al modelo de asentamiento residencial e industrial. La ordenación del territorio y el control de los valores ambientales quedaban al albur de los criterios interpretativos – no publicados- de la tradicionalmente identificada como Dirección Xeral de Urbanismo.

Esta situación de falta de seguridad jurídica, de publicidad normativa, provocaba incertezas y un uso de las facultades discrecionales a veces excesivo y otras no entendido.

En cualquier caso, los Tribunales de Justicia admitieron la intervención autonómica desde la ordenación del territorio y de la protección de los intereses supralocales vinculados al Medio Ambiente y a la protección

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

del paisaje, validando la suspensión de planeamientos urbanísticos en las zonas costeras de Galicia, como en el caso de O Grove, Sada, Barreiros, Viveiro.

Para la realización de este trabajo he acudido al estudio de la normativa que regula el régimen jurídico de las zonas costeras en Galicia, de las fuentes doctrinales y jurisprudenciales, tratando de identificar las cuestiones principales y aportando reflexiones y posibles soluciones jurídicas.

La integración del Medio Ambiente en la competencia de Ordenación del Territorio en la casuística de la Comunidad Autónoma de Galicia, tal y como se ha explicado, propició que la tesis se estructurara en tres partes claramente diferenciadas.

En la *primera parte* se analizan las diferencias fundamentales entre costa y litoral, a reservas de que el legislador estatal aún adolece de una diferenciación clara. Una buena manifestación de ello es que la Ley de Costas de 1998 ha sido modificada por la Ley 2/2013 de Protección y Usos Sostenibles del Litoral.

También se examina el ámbito de las competencias autonómicas en la ordenación del litoral, así como las correspondientes a la Administración General del Estado con respecto a la protección del dominio público marítimo-terrestre y cómo conviven y se relacionan sobre ese mismo espacio físico.

Estudio la trayectoria de la ordenación del territorio en Galicia, vinculada por la STC 149/1991 a la ordenación del litoral como un mismo título competencial. Se examina el devenir normativo en esta Comunidad Autónoma, desde el Estatuto de Autonomía de Galicia, la Ley de Ordenación del Territorio de Galicia, la Ley 6/2007 que determinó cautelarmente la suspensión de los procesos de

transformación urbanística en la zona de influencia, hasta llegar en el año 2011 a la aprobación de las Directrices de Ordenación del Territorio y del Plan de Ordenación del Litoral.

Concluye la primera parte con una referencia a la política de ordenación del litoral en la Unión Europea, con el importante hito de la Recomendación de 2002 sobre la aplicación de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras en Europa hasta llegar a la novedosa e importante propuesta de Directiva de 2013, que supone elevar el rango normativo de las políticas de la Unión en materia de ordenación del litoral al tener un carácter vinculante para los países miembros.

En la *segunda parte* se analizan como elementos integrantes de la competencia tradicional de ordenación del territorio los principios de desarrollo sostenible y de integración paisajística del POLGA.

En este capítulo segundo trato diversos elementos que el POLGA pone al servicio del principio de desarrollo sostenible: la generación de unos indicadores que permitan su seguimiento, la evaluación ambiental estratégica como instrumento técnico dialéctico que permitirá elegir la alternativa que combine los tres elementos de la sostenibilidad: su triple faceta ambiental, económica y social.

También es objeto de estudio el régimen jurídico de los terrenos integrantes de la Red Natura como espacio físico que forma parte de los Espacios de Interés del POLGA, así como los supuestos en que puede ser objeto de transformación física en atención a la implantación de usos con un interés público prevalente.

Dentro de la sostenibilidad ambiental, revisten un especial interés las relaciones entre la ordenación de la costa y la gestión de las políticas del agua. Es objeto de análisis la suficiencia del abastecimiento de agua para los nuevos desarrollos urbanísticos, la imposibilidad legal de

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

generar nuevos asentamientos humanos en terrenos susceptibles de inundación como factor indicativo de riesgos naturales y las relaciones ambientales entre el ciclo del agua y el espacio costero.

En este capítulo realizo el estudio del principio de integración paisajística como uno de los objetivos del POLGA. Ésta es la primera norma jurídica en Galicia que trata el paisaje litoral como elemento a ordenar, proteger, preservar e incluso potenciar como elemento identitario y recurso económico vinculado al turismo.

Analizo el ordenamiento jurídico aplicable a la protección del paisaje, con mención a la Convención Europea de Protección del Paisaje firmada en Florencia en el año 2000 y ratificada por España en el año 2008 y cómo ha ido evolucionando el ordenamiento jurídico en Galicia, tanto desde la perspectiva urbanística como la ambiental, hasta llegar a la Ley 7/2008, de Protección del Paisaje de Galicia.

Reflexiono sobre las normas de aplicación directa en su doble acepción de normas ambientales protectoras, de auténtico principio general del derecho urbanístico, pero también como fuente de inseguridad jurídica que necesita un nuevo tratamiento por la legislación a la luz de la garantía que suponer someter los procesos de transformación del suelo al proceso de evaluación ambiental estratégica.

Se ponen de manifiesto las debilidades del POLGA, en cuanto rehúye definir lo que es una pantalla de edificación y la no adaptación de las disposiciones de la legislación de costas a la realidad jurídica gallega.

En la *tercera parte* se desciende al tratamiento netamente urbanístico de la ordenación de las zonas costeras. Efectúo un repaso a las distintas figuras urbanísticas que pueden ordenar el espacio costero, tanto el planeamiento general, como los planes especiales en su diverso enfoque sectorial de construcción de paseos marítimos, así como la de

homogeneizar fachadas marítimas, participando los estudios de detalles –que también han sido examinados- de esta última función.

Reflexiono sobre la planificación portuaria como espacio de interrelación puerto-ciudad, con sus diversos elementos ordenadores: la delimitación de espacios portuarios y el Plan especial de ordenación de espacios portuarios.

Abordo el principio de compacidad como la “pieza de bóveda” que el POLGA establece para los desarrollos urbanísticos. Es objeto de análisis la técnica de la zonificación del POLGA, mediante la división de los municipios costeras en áreas para determinar el régimen de usos.

Se estudia la incidencia del POLGA en la clasificación del suelo y su prevalencia sobre el planeamiento urbanístico municipal. También examino las diversas técnicas de protección ambiental, como la desclasificación del suelo y la suspensión de planeamientos urbanísticos, como medidas cautelares que tratan de evitar la degradación de los valores ambientales y paisajísticos del suelo.

También trato los núcleos de identidad del litoral, como elementos fundamentales del modelo de asentamiento de las zonas costeras en Galicia, diferenciando el sistema de villas de los núcleos rurales tradicionales.

Se pone especial énfasis en el análisis de la problemática del suelo de núcleo rural situado en las zonas costeras, destacando que, si bien el POLGA lo excluye inicialmente de su ámbito de aplicación, será un elemento fundamental en la delimitación de las áreas de recalificación que actuará de forma decidida sobre esta clase de suelo.

Examino la evolución jurídica de la posible identificación del suelo de núcleo rural al suelo urbano, a los efectos de que se le aplique el

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

régimen jurídico previsto en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley de Costas. Se realiza un análisis jurisprudencial y normativo relativo a los diversos intentos que ha efectuado el legislador gallego con el fin de solucionar el problema de diversos asentamientos costeros en Galicia.

Por último, realizo una referencia a la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral, cuya disposición transitoria primera no zanja definitivamente la problemática de los núcleos rurales costeros, sino que los sujeta a un nuevo procedimiento de asimilación al suelo urbano, “tropezando en la misma piedra”, sembrando nuevas dudas interpretativas y difiriendo su solución a un ulterior reglamento.

En definitiva, este trabajo trata de aportar un estudio del régimen jurídico de la ordenación de las zonas costeras en Galicia, con singular referencia a los principales inconvenientes que se han hallado en la aplicación efectiva del POLGA y su integración en el ordenamiento jurídico, realizando a modo de conclusiones un elenco de propuestas y reflexiones que contribuyan a mejorar su arquitectura jurídica.

CAPITULO PRIMERO

EL MARCO JURÍDICO DE LA ORDENACIÓN DE LAS ZONAS COSTERAS

I. LOS CONCEPTOS DE COSTA Y LITORAL

No existe una definición legal de “litoral” ni de “costa” que acoten unívocamente¹ ambos conceptos, su proyección, su ámbito y sus implicaciones.

Desde la perspectiva jurídica, BASSOLS COMA expone que en la Ley de Costas de 1988 se hace abundante remisión al concepto de litoral, pero sin que la misma ofrezca una definición o concepto legal.

La STC 149/1991, de 4 de julio (sobre la Ley de Costas), se vio obligada a precisar que el litoral es un concepto cuya precisión no está exenta de considerables dificultades y que incluye, al menos, la ribera del mar y sus zonas de protección e influencia².

¹ Cfr. ZAMORANO WINES, J., “La ordenación del espacio litoral y las competencias autonómicas y locales en el mar territorial”, *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea*, AA.VV., Dir. Núñez Lozano M^a del Carmen, Iustel, Madrid, 2010, págs. 189-190.

“(…) tanto el término “litoral” como el de “costa” carecen de precisión científica y gozan de una cierta ambigüedad jurídica.

(…). No obstante, conviene advertir que el uso común de ambos términos ha reservado el de costa para hacer referencia al medio terrestre y el de litoral para comprender el medio marino”.

² Cfr. BASSOLS COMA, M., “Los instrumentos de ordenación del territorio”, *Derecho Urbanístico de Cantabria*, AA.VV., Dir. Sánchez Goyanes E., Coord. Álvarez Fernández E.A., El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, Madrid, 2002, pág. 31

La doctrina especializada ha considerado que el término “costa” es más restrictivo espacialmente que el de “litoral”. Así, aquélla podría identificarse con la “ribera del mar y de las rías” (pero no con las márgenes de los ríos hasta donde sean sensible las mareas), haciendo referencia exclusivamente a una franja terrestre. En contraposición, el concepto de “litoral” incluiría, además de ésta, una zona marítima³.

En el ámbito de la Geografía, SUÁREZ DE VIVERO⁴ señala que se está superando esa concepción restrictiva “dual”. Actualmente, tanto con el término litoral como con el de zona costera se está enfatizando el carácter *interfase* del espacio costero o litoral, así como su dimensión *zonal*, que implica una consideración volumétrica resultado de la conjunción en ese ámbito de la litosfera, la hidrosfera y la atmósfera. Ese ámbito está compuesto por un sistema terrestre (*shoreland*) y un sistema marino (aguas costeras), ligados e interrelacionados por el agua que provee la conexión esencial de los elementos de tierra y mar.

³ Cfr. MENÉNDEZ REXACH, A., “La gestión integrada del litoral”, *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea*, AA.VV., Dir. Núñez Lozano M^a del Carmen, Iustel, Madrid, 2010, pág. 139.

GONZÁLEZ BERENGUER se refiere a una sentencia del TSJ de Baleares de 19 de julio de 1996 que, aplicando los criterios de la STC anteriormente citada, considera que deben formar parte del litoral las aguas interiores (Cfr. *Urbanismo Sectorial*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1999, pág. 179; citado por BASSOLS COMA M., *Los instrumentos de ordenación del territorio*”, *Derecho Urbanístico de Cantabria*, AA.VV., Dir. Sánchez Goyanes E., Coord. Álvarez Fernández E.A., El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, Madrid, 2002, pág. 31).

⁴ Cfr. SUÁREZ DE VIVERO, J.L. “Delimitación y definición del espacio litoral”, *Actas de las Jornadas sobre el litoral de Almería: caracterización, ordenación y gestión de un espacio geográfico*, Almería, 2009, pág. 14.

Por su parte, BARRAGÁN⁵ entiende por litoral o zona litoral “una franja de anchura variable, resultante del contacto interactivo entre la naturaleza y las actividades humanas que se desarrollan en ámbitos que comparten la existencia o la influencia del mar”.

De esta definición se desprenden diversas notas características:

1. Se trata de un área de transición e interacción de los ámbitos terrestre, intermareal y marino.
2. Su ámbito esencial lo constituye la zona de contacto entre el mar y la tierra. Se trata de la zona de contacto entre los grandes dominios terrestres y marinos.
3. Existe una interacción entre los fenómenos naturales y las actividades humanas⁶.

La costa como espacio está más ligada, por lo tanto, a la ordenación del territorio⁷ y al urbanismo, mientras que el litoral será el ámbito de referencia para la gestión integrada de las zonas costeras.

⁵ Cfr. BARRAGÁN MUÑOZ J.M., *Las áreas litorales en España*, Ariel, 2004, págs. 132-133.

⁶ Cfr. ZAMORANO WINES, J., “La ordenación del espacio litoral y las competencias autonómicas (...)”, op. cit., pág. 199.

⁷ Cfr. PAREJO NAVAJAS, T., *La proyección de la ordenación física de usos sobre la costa y el mar próximo: La planificación del aquitorio*, Iustel, Madrid, 2011, págs. 97-98. “La planificación del uso del territorio suele estar asociada a actividades que implican un cierto grado de permanencia (como por ejemplo, la construcción de un edificio o de una carretera), mientras que la planificación de los espacios marítimos tienen por objeto tanto estructuras fijas (por ejemplo, parques eólicos *off shore*), como temporales (p.e. pesca, navegación, transporte de pasajeros).”

Así, la denominada “costa” se halla vinculada a la planificación del territorio sin abarcar lámina de agua alguna.

La costa constituye el espacio físico llamado marítimo-terrestre, sobre el que se desarrolla una intensa actividad industrial, turística, empresarial, urbanística o pesquera, por señalar algunos sectores que han sido el motor esencial de la regulación de la franja marítima y costera que bordea el territorio.

Esta particular zona del territorio se diferencia de cualquier otra por un dato decisivo relativo a su naturaleza jurídica que predetermina su reglamentación: su condición demanial y su titularidad estatal han sido establecidas por el art. 132.2. CE. De ahí que sea necesario hacer referencia, si quiera brevemente, a la naturaleza jurídica del espacio conocido como dominio público marítimo-terrestre.

Pero, además, la franja costera de un territorio contemplada en toda su extensión recorre sin solución de continuidad cada uno de los metros cuadrados donde se produce el contacto de la tierra con el mar. Este hecho físico no respeta diseños competenciales, ni parcelaciones administrativas, ni siquiera voluntarismos políticos por muy loables que sean los fines perseguidos. Sin embargo, la realidad demuestra la intensa lucha competencial que se ha sostenido sobre el demanio. A los principales conflictos competenciales y a la doctrina vertida por el TC haremos referencia más adelante.

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 Costas⁸, no aclara nada al respecto sino que introduce mayor confusión⁹.

⁸ Vid. BOE nº 129, 30-5-2013.

⁹ Comparto las palabras de GARCÍA PÉREZ cuando señala que ya la LC de 1988 “nació con la pretensión, frustrada a mi juicio, de ser una ley del litoral”. “La norma eludió regular la zona marítima del litoral, limitándose a incluir en el dominio público marítimo-terrestre al mar territorial, las aguas interiores y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, sin dedicar a estas dependencias una

Entremezcla como dos términos absolutamente sinónimos costa y litoral, llegando a ser una Ley del litoral que modifica la de costas, obviando todo el debate doctrinal, normativo y jurisprudencial existente en la materia. La reforma realiza tal identificación hasta el punto que llega a afirmar que el litoral se corresponde con la “franja de terreno en la que se encuentra el mar con la tierra”. Por lo tanto, en la acepción litoral de la Ley de reforma 2/2013, excluye claramente las aguas interiores y el mar territorial, en línea con la fallida adición de un segundo párrafo al art. 114 LC por la Ley 53/2002, posteriormente declarado inconstitucional por la STC 162/2012, que será objeto de un análisis posterior.

Por último, debemos efectuar una mención a la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo y la gestión integrada de las zonas costeras¹⁰, que define “zona costera” (art. 3.1) como “la zona geomorfológica situada a ambos lados del litoral, cuyo límite en dirección hacia el mar lo constituye el límite exterior de las aguas territoriales de los Estados miembros y cuyo límite en dirección hacia la tierra lo constituye el límite definido por los Estados miembros en materia de planificación urbana y rural”.

La citada definición sigue el esquema tradicional de diferenciar “zona costera” del litoral, considerando que aquélla llega exteriormente hasta las aguas territoriales, con lo que lo que se desprende que acoge el criterio de vincular al esta zona al espacio físico netamente terrestre.

regulación específica o singular”. (Cfr. GARCÍA PÉREZ M., “Las servidumbres de protección, de tránsito y de acceso al mar y la zona de influencia”, *El Derecho de Costas en España*, AA.VV., Dir. Sánchez Goyanes E., La Ley, Madrid, 2010, pág. 549.

¹⁰ Vid. Boletín Oficial del Parlamento de Galicia, nº 72, 19-3-2013.

De prosperar la citada propuesta de Directiva en los términos mencionados, podría obligar a redefinir el concepto de “litoral” insinuado¹¹ por la citada Ley 2/2013 y a diferenciarlo claramente del de costa o zona costera de acuerdo con la definición que establezca la UE.

II. PRECISIONES SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

Como ha puesto de manifiesto la doctrina, el dominio público marítimo-terrestre posee dos características que determinan su naturaleza jurídica:

- a) Su condición natural de bien de elevado valor ambiental¹².
- b) Su condición de bien jurídico de dominio público¹³

De esta dualidad se desprende una protección constitucional reforzada por un doble cauce: la medio ambiental (art. 45 CE) y la demanial (art. 132 CE).

Además, sobre el medio litoral concurren otros factores, como su gran relevancia económica, por albergar diversos sectores productivos como

¹¹ La Ley 2/2013 no se muestra tajante al respecto ya que no incluye la definición de “litoral” en el texto artículo y en su Exposición de Motivos (I) se refiere al “litoral, entendido como (...).

¹² Cfr. GARCÍA PÉREZ M., “El marco constitucional y legal de los bienes de dominio público marino en España. Ámbito de aplicación, naturaleza y régimen del medio marino en la Ley 41/2010, de protección del medio marino”, *La ordenación jurídica del medio marino en España*, Dir. Arana García E. y Sanz Larruga F.J., Civitas, Pamplona, 2012, pág.259.

¹³ *Ibidem*, pág. 261.

la pesca, marisqueo, astilleros, instalaciones acuícolas¹⁴ y otras híbridas cualidades relativas al ocio como el turismo¹⁵.

También presenta una importante complejidad por las competencias concurrentes que confluyen en la ordenación de las zonas costeras: la Administración General del Estado en cuanto a la protección del dominio público marítimo terrestre, la territorial de la Comunidad Autónoma, amén de la ambiental y la netamente urbanística propia de los Ayuntamientos.

El litoral y el medio marino son protagonistas singulares en la Constitución española de 1978 porque sus principales dependencias figuran nominalmente en un precepto de gran fuerza y extenso alcance: el artículo 132 CE. El precepto consta de tres apartados:

¹⁴ Cfr. GONZÁLEZ GARCÍA J.V. y ZAMBONINO PULITO, M^a, "El Derecho de costas y la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Cuestiones recurrentes y controversias nuevas", *El Derecho de Costas en España*, AA.VV., Dir. Sánchez Goyanes E., La Ley, Madrid, 2010, págs.. 172-178

¹⁵ RODRÍGUEZ-ARANA señala que: "el turismo es ya una competencia de dimensión europea tras la entrada en vigor del Tratado de Maastrich el 7 de febrero de 1992", como consecuencia del art. 3.5) del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

"Es obvia la importancia creciente del turismo en la dimensión europea. Su trascendencia económica es muy relevante para las arcas públicas comunitarias. En estos años ha sido tal la masificación de determinadas zonas de "sol y playa" que el incremento de la demanda turística en Europea, consecuencia del incremento del nivel de vida, demanda nuevas perspectivas y planteamientos que empiezan a cuajar a través de nuevas formas de turismo rural, cultural, deportivo, naturalista que incorporan criterios y servicios cualitativos como puede ser el medio ambiente, la atención personalizada ...".

"En general, como señala el libro verde de la Comisión sobre el turismo, de 1985, el turismo tiene naturaleza multidisciplinar y transversal y debe plantearse con un enfoque complementario en relación con el resto de los sectores de la actividad económica" (Cfr. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., "Sobre la distribución de competencias en materia de turismo", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 32, 2008, págs. 392-393).

- El primero se refiere genéricamente a los bienes de dominio público, estableciendo una reserva legal para la regulación de su régimen jurídico en lo que ha dado en llamarse su “extracomercialidad¹⁶” caracterizada por: la inalienabilidad, la imprescriptibilidad y la inembargabilidad¹⁷.
- El segundo apartado declara de dominio público estatal ciertas dependencias demaniales, entre las que se encuentran las principales dependencias del dominio público marítimo-terrestre.
- El tercero remite a una ley la regulación del Patrimonio del Estado y del Patrimonio Nacional.

El art. 132.1 CE atribuyó a los bienes de dominio público las características de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad. Con respecto al dominio público marítimo-terrestre como recuerda MEILÁN GIL:

“Se trataba de sostener que nunca habían podido ser de propiedad privada bienes situados en el nuevo dominio público, aunque hubiesen sido enajenados por la Administración del

¹⁶ GONZÁLEZ GARCÍA Y ZAMBURINO PULITO sostienen que los elementos básicos del derecho de propiedad no son aplicables en bienes que son esencialmente indisponibles mientras mantengan sus condiciones naturales. Son bienes que están fuera del comercio y la propiedad requiere la comercialidad de estos bienes (Cfr. GONZÁLEZ GARCÍA J.V. y ZAMBONINO PULITO M^a, “El derecho de costas y la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Cuestiones recurrentes y controversias nuevas, Ed. La Ley, Madrid. 2010, pág. 119).

¹⁷ Vid. DIAZ FRAILE, J.M^a: “La protección registral del dominio público marítimo-terrestre: falsa antinomia entre la Ley de Costas y la Ley Hipotecaria”. Diario la Ley, 1991, pág. 1004, tomo 3. Ref. La Ley 16331/2001.Registrador de la Propiedad.

Estado, adquirida la propiedad en pública subasta y reconocida por sentencia firme del Tribunal Supremo¹⁸.

Esta negación del derecho de propiedad de los particulares propició que la concesión demanial supuso el justiprecio de la expropiación, sirviendo como *causa expropriandi* el carácter natural del dominio público¹⁹.

Como indica SANZ LARRUGA,

“dicha incorporación al dominio público implica ante todo una técnica dirigida a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado, que además afecta a la igualdad sustancial de los españoles y viene a garantizar el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado (art. 45 CE)²⁰”.

A la necesidad de una especial protección del demanio público marítimo-terrestre en atención a los valores ambientales y paisajísticos

¹⁸ Cfr. MEILÁN GIL, J.L., “Dominio público y protección del litoral. Relectura de la Ley de Costas”, *El Derecho de Costas en España*, AA.VV, op. cit., pág. 63.

¹⁹ *Ibidem*. Califica el autor de “vergonzante” la “pirueta” de la disposición transitoria 1ª de la Ley de Costas de convertir el derecho de propiedad en una concesión.

Como señala el autor: “Más correcto hubiera sido seguir reconociendo la propiedad y considerarla incompatible con la nueva regulación del dominio público marítimo-terrestre aplicándole un régimen análogo al de las edificaciones fuera de ordenación, permitiendo sólo obras de conservación o mantenimiento del uso preexistente. Las limitaciones de la propiedad serían más apropiadas que la modificación de la ley permitiendo transacciones *inter vivos* de las concesiones. En todo caso, la ley con apoyo en la Constitución, serviría de declaración de utilidad pública para la expropiación de enclaves y para ejercitarla de un modo puntual, caso por caso. Una solución más costosa pero, desde luego, más auténtica” (*ibidem*., págs.. 93-94).

²⁰ Cfr. SANZ LARRUGA, F.J., “Estado compuesto e iniciativas y estrategias sobre la ordenación y gestión del litoral en las Comunidades Autónomas”, *El Derecho de Costas en España*, op. cit., págs.. 1428-1429.

que entraña como garantía de calidad de vida, se refiere la STC 149/1991 al señalar:

“Esta naturaleza y estas características de la zona marítimo-terrestre no se reducen, como es bien sabido, al simple hecho físico de ser esa zona el espacio en el que entran en contacto el mar y la tierra. De esa situación derivan una serie de funciones sociales que la Carta Europea del Litoral resume, en el primero de sus apartados, señalando que es esencial para el mantenimiento de los equilibrios naturales que condicionan la vida humana, ocupa un lugar estratégico en el desarrollo económico y en la reestructuración de la economía mundial, es soporte de las actividades económicas y sociales que crean empleo para la población residente, es indispensable para el recreo físico y psíquico de las poblaciones sometidas a la presión creciente de la vida urbana y ocupa un lugar esencial en las satisfacciones estéticas y culturales de la persona humana. Para servir a estas funciones el legislador estatal no sólo está facultado, sino obligado, a proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos²¹”.

La CE configura para este tipo de bienes un régimen jurídico especial y exorbitante, en cuanto que supone una derogación de las normas que regulan el tráfico jurídico privado de los restantes bienes muebles e inmuebles²².

²¹ Vid. FJ.1.D

²² Cfr. GONZALEZ GARCIA, J. (Dir.), *Diccionario de obras públicas y bienes públicos*, Madrid, Iustel, ediciones de 2007 y 2009.

La mayor protección se va graduando en función de los bienes demaniales antes los que nos hallamos, pudiendo diferenciar entre aquellos que pueden constituir “dominio público natural” (arts. 3 y 5²³ LC), en un sentido físico o de lo que ofrece la naturaleza, de los que son “dominio público artificial” por la acción del hombre (art. 4 LC²⁴), si bien esa distinción se va difuminando hasta el punto de que se produce el “entrecruzamiento de lo natural y lo artificial²⁵” siendo el supuesto paradigmático el contemplado en el art. 4.3 de la LC cuando dispone que integran el dominio público marítimo-terrestre “los terrenos invadidos por el mar que pasen a formar parte de su lecho por cualquier causa”.

La motivación del constituyente por la que se refiere a la protección exorbitante estos bienes está relacionada con la situación de explotación irracional y desordenada de la franja costera desde mediados del siglo XX.

Como señala GARCÍA PÉREZ, es en la franja costera, donde el mar alcanza la tierra, donde el abuso cobró forma de “apropiación”, como consecuencia de una visión patrimonialista de la técnica demanial que

²³La doctrina se refiere también al demanio público marítimo-terrestre “sobrevenido” con respecto a los espacios que se formen en el futuro, como las islas citadas en el art. 5 de la LC que se formen por causas naturales (Cfr. CALERO RODRÍGUEZ, J.R., “Régimen Jurídico de las Costas españolas”, Pamplona, 1995, págs. 174-175, citado por MANTECA VALDELANDE V., “El dominio público marítimo-terrestre: clasificación y definición de los bienes que lo integran”, *Actualidad Administrativa* nº 4, 21-27 enero de 2002, pág. 139, Ref. La Ley 23379/2001).

²⁴ Cfr. MEILÁN GIL, J.L., “Dominio público y protección del litoral. La Ley de Costas veinte años después”. *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral*, AA.VV, op. cit., pág. 106.

²⁵ Cfr. MEILÁN GIL, J.L., “Dominio público y protección del litoral. Relectura de la Ley de Costas”, *El Derecho de Costas en España*, AA.VV, op. cit., pág. 67.

favoreció la existencia de enclaves privados en la zona marítimo-terrestre y la utilización de las aguas costeras para usos privativos muy distintos a los que demandaba su propia naturaleza de disfrute colectivo, a lo que trató de poner remedio la LC²⁶.

El factor económico ha sido determinante en la antropización de las zonas costeras²⁷. Como señala ZAMORANO WISNES el litoral se caracteriza por ser un espacio escaso y socialmente muy deseado, en el concurren los sectores más dinámicos de la economía nacional y regional: el turismo y las nuevas agriculturas que se basan en el aprovechamiento de los recursos naturales caracterizado por la fertilidad de sus suelos. También sectores económicos tradicionales como la pesca y la agricultura, actividades industriales como astilleros y también las vinculadas a las redes de transportes como las infraestructuras portuarias²⁸.

III. LA DECLARACIÓN DE DEMANIALIDAD DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y SU INCIDENCIA EN LOS TÍTULOS COMPETENCIALES

Se ha escrito mucho sobre la intencionalidad de la declaración demanial contenida en el art. 132 de la Constitución española. Como señala

²⁶ Cfr. GARCÍA PÉREZ, M., "El marco constitucional y legal de los bienes de dominio público marino en España. Ámbito de aplicación, naturaleza y régimen del medio marino en la Ley 41/2010, de protección del medio marino", *La ordenación jurídica del medio marino*, págs. 260-261.

²⁷ Cfr. ZAMORANO WISNES, J., "La ordenación del litoral". Tesis doctoral Universidad de Huelva, 2012, Tomo I, págs. 15-19. Cita como efectos nocivos por el desarrollo de actividades económicas por ejemplo la agricultura intensiva que constituye un vector importante de contaminación.

²⁸ *Ibidem.*, págs. 9-10.

GARCÍA PÉREZ no puede hablarse de una comprensión “europea” de la “cosa pública²⁹”. La tradicional categoría romana de las *res communes omniun* o de las pertenecientes a todos los seres vivos –utilizando la expresión de las Partidas– no ha sido asumida en las vigentes disposiciones legales de los bienes públicos. “Las cosas comunes se caracterizan porque no pertenecen ni pueden pertenecer a nadie, mientras que los bienes públicos son las cosas que pertenecen a las Administraciones³⁰”.

Cada ordenamiento jurídico europeo ha seguido un criterio distinto con respecto a la naturaleza jurídica del dominio público y a su régimen jurídico. Existen dos modelos diferenciados: el alemán y el francés o español que se analizarán sucintamente a continuación.

El Derecho alemán utiliza la expresión “cosa pública” para designar los bienes de uso común que se configuran como una propiedad privada afecta al cumplimiento de necesidades públicas. Esta calificación está motivada porque tradicionalmente no ha existido en el citado ordenamiento jurídico una jurisdicción diferenciada para enjuiciar todas las cuestiones que se susciten con respecto a la administración,

²⁹Cfr. GARCÍA PÉREZ, M., “El marco constitucional y legal de los bienes de dominio público (...)”, op. cit., págs. 262-263.

³⁰ Cfr. LÓPEZ RAMÓN, F., “Teoría jurídica de las cosas (...)”, op. cit., pág. 13.

El autor explica que: Las cosas son el objeto de las relaciones jurídicas y se definen en contraposición al concepto persona, mientras que: “Un bien es una noción jurídica referida únicamente a las cosas que son apropiables porque proporcionan una utilidad a las personas”. “Así, a la cabeza del tratamiento de los bienes, en el artículo 333 del Código Civil se establece que “todas las cosas que son o pueden ser objeto de apropiación se consideran como bienes muebles o inmuebles”, entendiéndose que el mismo Código renuncia a definir el concepto general de cosa, ocupándose sólo de las cosas apropiables, es decir de los bienes”. El planteamiento anterior considera que hay cosas que no son apropiables (ibídem págs. 10-11).

gestión y protección de los bienes de dominio público. Hasta 1870 las cosas públicas se calificaron jurídica-privadamente para resolver los conflictos entre la Administración y los particulares. La peculiaridad de la cosa pública reside en que en ella se “mezclan elementos de Derecho Privado –al someterse al régimen jurídico de la propiedad configurada en el Derecho Civil- y de Derecho Público –al quedar gravada por un derecho real limitado o servidumbre de Derecho Público como consecuencia de su afectación³¹”. OTTO MAYER señaló la necesidad de construir una propiedad de Derecho público sobre la base de la propiedad civil con el fin de establecer las adaptaciones requeridas por el interés público, considerando que solucionaba importantes problemas de régimen jurídico³².

En cambio, el Derecho francés se basó tradicionalmente en la negación de la propiedad sobre el dominio público³³. Para un sector doctrinal cuyo máximo exponente fue PROUDHON, la “*appartenance á une collectivité publique*” significa la insusceptibilidad de ser objeto de propiedad, incluso por el Estado, que no tiene sobre los bienes más que un “*pouvoir d’administration, de garde et de surintendance*”; el dominio público proviene de la soberanía y es el público en general su único titular. Pero la doctrina mayoritaria y la sostenida por el Consejo de Estado francés fue elaborada por HAURIUO, que definió los bienes de dominio público como *propiedades administrativas* afectadas

³¹ Cfr. GARCÍA PÉREZ, M., “El marco constitucional y legal de los bienes de dominio público marino en España. Ámbito de aplicación, naturaleza y régimen del medio marino en la ley 41/2010, de protección del medio marino”, *La ordenación jurídica del medio marino en España*, op. cit., págs.. 262-263.

³² Cfr. LÓPEZ RAMÓN, F., “Teoría jurídica de las cosas públicas”, *Revista de Administración Pública*, nº 186, 2011, pág. 24. El autor se refiere a la obra de MAYER, O., “Le droit administratif allemand, T. III, París, Giard y Brière, 323 págs.

³³ *Ibidem*, págs. 24-25.

directamente a una utilidad pública que las hace inalienables e imprescriptibles³⁴.

En nuestro país se asumió mayoritariamente la tesis de HAURIOU. Se concibe el dominio público para fundamentar la competencia a favor del Estado y por otro lado se amplía este concepto a un conjunto de bienes sobre los que el Estado ostenta plena propiedad y que se hallan afectados a un uso general o a un servicio público³⁵.

Me adhiero a las palabras de GARCÍA PÉREZ cuando manifiesta que “carece de sentido seguir aferrándose a una construcción dogmática que, de un lado, fuerza la institución, al ignorar que muchos bienes no son *propiedad* de nadie (porque pertenecen a todos, como el mar y su ribera, manteniendo la tradición romana de la *res communes ómnium*) y, de otro, no es válida o útil para solucionar muchos de los problemas que se plantean, de tipo preferentemente competencial³⁶”.

Por otra parte, el TC ha fijado la doctrina de que el dominio público no es un título atributivo de competencias³⁷. Así lo ha establecido, entre

³⁴*Précis de Droit Administratif*, París, 1943, 50 ed., citado por GARCÍA PÉREZ M., *ibídem*, pág. 263.

³⁵ *Ibidem*, pág. 264.

³⁶ GARCÍA PÉREZ, M., “El marco constitucional y legal de los bienes de dominio público (...), *op. cit.*, pág. 265.

³⁷ Como señala LOBO RODRIGO : “El razonamiento de “quien es titular del bien lo es para planificarlo” no ha sido asumido por el Tribunal Constitucional. Sí es cierto que el carácter estatal del litoral supone la competencia del Estado para otorgar los títulos necesarios para su ocupación, fundamentalmente autorizaciones y concesiones, pero no, insistimos, para ordenarlo, es decir, para fijar los usos”.

El citado autor alude a que: “Ya en la STC 77/1984 se establecía que la titularidad del dominio público marítimo-terrestre no es un instrumento delimitador de competencias y, por lo tanto, no puede ser utilizado para modificar las competencias de las Comunidades Autónomas sobre una materia, la ordenación del territorio, urbanismo y viviendas, que les ha sido dada de forma exclusiva por la CE” (Cfr.

otras³⁸, la STC 247/2007, de 12 de diciembre, referente al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Valencia³⁹, al señalar que:

“la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial y que, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese espacio corresponden a otros entes públicos que no ostenta esa titularidad” (F. 21).

También resulta clarificadora la STC 102/1995 que declaró inconstitucional el apartado 3 del art. 21 de la Ley 4/1989 cuando con meridiana claridad dice:

“es opinión pacífica que la titularidad del dominio público no confiere, por sí misma, competencia alguna. Tampoco tiene tal virtud taumatúrgica la importancia de estos bienes para el interés general, valor colectivo donde estriba el fundamento de su calificación jurídica como público y de la adscripción de su dominio al Estado”.

La cuestión no reside en determinar quién es el titular demanial sino en verificar con carácter previo qué potestades se ostentan sobre esos bienes, debiendo tenerse en cuenta que existen competencias

LOBO RODRIGO, A., “La ordenación del dominio público marítimo-terrestre. Especial referencia a su parte marítima”, *Estudios sobre la ordenación, planificación y (...)*, op. cit., pág. 231.

38 En el mismo sentido pueden consultarse las SSTC 77/1984, F. 3; 227/1988, F. 14, y 103/1989, F. 6 a); 149/1991, F. 1 c); 9/2001, F. 16.

39 Aprobado por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril.

concurrentes en las zonas costeras con un doble enfoque legislativo y administrativo⁴⁰.

Aún en el supuesto de reconocer que existieran competencias exclusivas sobre el dominio público marítimo-terrestre, ello no implica que quede excluida cualquier otra competencia sectorial.

Existen límites para el ejercicio de las correspondientes competencias exclusivas. En estos supuestos, el Tribunal Constitucional debe proceder en una primera fase a “calificar las materias” con el fin de determinar la categoría genérica a la que se reconducen las competencias controvertidas, puesto que es la categoría genérica la que proporciona el criterio para el reparto competencial⁴¹.

A pesar de la meridiana claridad de la citada STC 102/1995 ha existido una polémica calificada como “estéril” por algún sector doctrinal con respecto a si el dominio público es un título competencial o una potestad.

MENÉNDEZ REXACH sostiene que el mar territorial es de dominio público estatal y no autonómico y, aunque se haya afirmado que la titularidad demanial no es un título competencial, indica que la STC

⁴⁰ Cfr. GONZÁLEZ GARCÍA J.V y ZAMBONINO PULITO M^a, “Estudios preliminares: II. El Derecho de Costas (...)”, op. cit., págs. 121-122.

⁴¹ Cfr. MEILÁN GIL, J.L., “La ordenación jurídica de las autonomías”, Tecnos, Madrid, 1988, pág. 151.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER diferencia entre los distintos títulos competenciales: los de carácter genérico y los específicos, los directos y los residuales, refiriéndose con respecto al dominio público hidráulico las competencias específicas en materia de aguas que establecen la Constitución Española y los Estatutos de Autonomía y otras que inciden sobre la mencionada materia como las referentes a los recursos naturales, el medio ambiente, las obras públicas, el régimen energético, la ordenación del territorio, la sanidad, la ordenación general de la economía, etc.

149/1991 funda en una treintena de ocasiones la competencia estatal en la titularidad demanial. Lo cual no quiere decir que ése sea el único título competencial estatal, ya que además está el relativo a la legislación básica de Medio Ambiente (art. 149.1.23 CE⁴²).

Por el contrario, MEILÁN GIL expresa que el dominio público no es un título competencial que juegue para la distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA, apoyando su afirmación en la STC 227/1998 relativa la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1988⁴³. La protección del dominio público marítimo-terrestre no debe impedir el ejercicio real de las competencias autonómicas sobre la ordenación del territorio y del litoral y urbanismo, y ese ejercicio ha de tener en cuenta la naturaleza de las pertenencias del dominio público, sin lo cual éste desaparecería o degradaría⁴⁴.

En sintonía con el autor anteriormente citado, GARCÍA PÉREZ afirma que el dominio público no atribuye competencias y basa su afirmación

⁴² Cfr. MENÉNDEZ REXACH, A., "La gestión integrada (...), op. cit., págs. 140-141.

GONZÁLEZ GARCÍA afirma al respecto que la "titularidad respecto a estos bienes de dominio público, deja de ser una titularidad de los bienes y pasa a ser una titularidad de las competencias que se ejercitan sobre ellos (Cfr. GONZÁLEZ GARCÍA J., *La titularidad de los bienes de dominio público*, Marcial Pons, 1998 y "Las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción del estado español y las competencias de las Comunidades Autónomas", *Revista de Administración Pública*, nº 158, 2002, págs.. 52 y ss.).

⁴³ Cfr. MEILÁN GIL, J.L., "Dominio público y protección (...), op. cit., pág. 64.

Expresa que la STC 149/1991 sobre la Ley de Costas reitera que: "La naturaleza demanial no aísla la porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre este aspecto corresponde a otros poderes públicos" que no ostente la titularidad del dominio público. De otra, parte "de esa titularidad derivan también facultades propias de la Administración y en concreto las necesarias para preservar sus características" (ibídem, págs. 87-88).

⁴⁴ Ibídem, pág. 87.

reivindicativa del papel de las CC.AA en la STC 77/1984 (FJ 3º), cuando dice:

“... la condición de dominio público no es un criterio utilizado en nuestra Constitución (...) para delimitar competencias, es lo cierto que el concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción del territorio de su entorno, y considerarlo como una zona exenta de competencias de los diversos entes públicos que las ostentan ...”.

Para GARCÍA PÉREZ Y SANZ LARRUGA el dominio público es un “*título de intervención* dirigido primordialmente a proteger la afectación de determinados bienes, excluyéndolos del tráfico jurídico ordinario y confiriéndoles un régimen jurídico exorbitante”. Se configura como un “título atributivo de facultades⁴⁵” con el fin de adoptar siguiendo la Ley 41/2010 “las medidas necesarias para lograr o mantener el buen estado ambiental del medio marino, a través de su planificación, conservación, protección y mejora⁴⁶”. Esta tesis entronca con la “teoría funcional de las cosas públicas” defendida por VILLAR PALASÍ que consideró el dominio público como un título de intervención administrativo para amparar el desarrollo de potestades públicas⁴⁷.

⁴⁵ Cfr. GARCÍA PÉREZ M. y SANZ LARRUGA F.J., “La distribución de competencias en el medio marino”, *La ordenación jurídica del medio marino en España*, Civitas, Pamplona, 2012, pág. 288.

⁴⁶ Ésa es la finalidad que establece el art. 1º de la Ley 42/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino.

⁴⁷ Cfr. LÓPEZ RAMÓN F., “Teoría de las cosas públicas”, *Revista de Administración Pública*, nº 186, 2011, pág. 21. Se refiere este autor a la teoría postulada por VILLA PALASÍ que sostenía que “a lo largo de la historia, la búsqueda de nuevos títulos de intervención pública habría pasado por la incorporación a las funciones públicas de una actividad anteriormente realizada por los particulares (*publicatio*), actividad cuyo ejercicio se transmitiría luego a particulares mediante concesiones, que permitirían un

Con respecto al dominio público marítimo-terrestre podría añadirse además que es un título de intervención “ambiental”, con una relevante presencia de los “intereses públicos de tutela del medio ambiente” que se manifiesta por ejemplo en que la Ley de Costas conserva las zonas de marisma frente a las pretensiones de su desecación⁴⁸.

En cualquier caso, se trata de una “cosa común material”, que puede agotarse o ser deteriorada, de ahí que requiera límites a su utilización con el fin de preservarlo para el disfrute de todos⁴⁹.

Por su parte, PONS CANOVAS reconoce también la concurrencia competencial sobre las zonas costeras y expresa que sobre el mar territorial y las aguas interiores el Estado no sólo ostenta la mera titularidad demanial, sino que también ejerce un conjunto de potestades sobre una diversidad de materias, pero ello no impide reconocer un cierto ámbito competencial a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales⁵⁰.

control público eficaz y poco costoso. Bajo esta perspectiva, el dominio público es un título de intervención administrativa que apara el desarrollo de funciones y potestades públicas”.

⁴⁸ *Ibidem.*, pág. 45.

DESDENTADO DAROCA advierte, no obstante, que puede existir otro interés “colectivo” de índole económica y social en el mantenimiento de la actividad empresarial, la generación de riqueza y la conservación de puestos de trabajo. Esta problemática se produce especialmente en Cantabria donde es elevado el número de concesiones que se otorgaron para actividades productivas en marismas (Cfr. DESDENTADO DAROCA, E., “La difícil situación jurídica de las actividades económicas ubicadas en las antiguas marismas: análisis crítico y propuesta de solución”, *Revista de Administración Pública*, nº 186, 2011, págs.. 181-221.

⁴⁹ Cfr. LÓPEZ RAMÓN, F., “Teoría jurídica de las cosas (...)”, *op. cit.*, pág. 14.

⁵⁰ PONS CANOVAS, F., *El régimen jurídico de los espacios portuarios*, CEDECS, Barcelona, 2001, págs. 194-195. Cita una antigua STS, 2,10-1967, en la que se llegaba a reconocer la competencia de las entidades locales no sólo sobre la zona marítimo-

En mi opinión, siguiendo a GONZÁLEZ GARCÍA Y ZAMBONINO PULITO, la cuestión no reside en determinar quién es el titular demanial sino en verificar con carácter previo qué potestades se ostentan sobre esos bienes, debiendo tenerse en cuenta que existen competencias concurrentes en las zonas costeras con un doble enfoque legislativo y administrativo⁵¹.

Con la LC vigente, la ordenación del litoral debe entenderse como una regulación y determinación de los usos del espacio costero –no como un régimen de utilización y aprovechamiento del demanio marítimo-terrestre que es facultad del Estado-, “a través de la planificación territorial y/o urbanística, si bien el contenido de tales planes que incidan sobre el litoral ha de poseer un carácter más específico y unas determinaciones más pormenorizadas al ser planeamiento de detalle y desarrollo, lo que en última instancia supone que esa ordenación debe integrar todas las políticas sectoriales, incluida por supuesto la propia del demanio ribereño⁵²”.

Existen una serie de elementos que nos ayudarán a entender cómo se relacionan las diversas competencias de las Comunidades Autónomas y de la Administración General del Estado en las zonas costeras:

- Todas las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva en la planificación territorial de las zonas costeras, que incluyen, al menos, la ribera del mar y las zonas de

terrestre sino “aún las superficies que la continúan dentro de las aguas territoriales ...”.

⁵¹ Cfr. GONZÁLEZ GARCÍA J.V y ZAMBONINO PULITO M^a, “Estudios preliminares: II. El Derecho de Costas (...)”, op. cit., págs. 121-122.

⁵² Cfr. PÉREZ CONEJO, L., *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*, Comares, Granada, 1999, págs. 390-391.

protección e influencia, que forman parte del territorio de las mismas y de los correspondientes municipios.

- La política de ordenación del territorio parte de la necesidad de coordinar o armonizar, en cuanto a su proyección territorial, los planes de actuación de las diversas Administraciones Públicas, incluida la del Estado (las derivadas de la titularidad que ostenta sobre el demanio costero).
- La jurisprudencia ha sentado la primacía de las disposiciones de la Ley de Costas sobre el planeamiento territorial y urbanístico, que no puede condicionar ni la delimitación del dominio público marítimo terrestre ni la zonificación resultante de ella para los terrenos colindantes. Los planes han de adaptarse a los deslindes que realice la Administración General del Estado⁵³.
- Sobre los terrenos privados colindantes con el dominio público marítimo-terrestre, el condicionamiento de la ordenación territorial por parte del Estado se fundamenta en varios títulos competenciales: igualdad básica en las obligaciones de todos los propietarios (art. 149.1.1 CE), legislación básica sobre el medio ambiente (art. 149.1.23 CE) – si bien ésta puede ser complementada por las “normas adicionales de protección” que puedan dictar las Comunidades Autónomas- puertos de interés general, iluminación de las costas y señales marítimas (art.149.1.23).

⁵³ Cfr. MENÉNDEZ REXCH, A., “La gestión integrada (...)”, op. cit., pág. 149.

IV. EL ALCANCE DE LA COMPETENCIA AUTONÓMICA SOBRE EL LITORAL

1. Consideraciones preliminares

La STC 149/1991 ha considerado que la competencia en materia de ordenación del litoral se integra en el título competencial de ordenación del territorio, al expresar:

“Todas las Comunidades costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también para la del litoral, como sin duda han entendido los autores de la Ley de Costas, en cuyo artículo 117 se hace referencia genérica a todo planeamiento territorial y urbanístico “que ordene el litoral”, concepto éste último, por lo demás, cuya precisión no está exenta de considerables dificultades, que aquí podemos obviar, ya que, a los efectos de esta Ley, incluye al menor la ribera del mar y sus zonas de protección e influencia⁵⁴”.

La citada sentencia realiza la equiparación entre ordenación del territorio⁵⁵ y litoral, restringiendo las competencias autonómicas a los espacios físicos que conforman el elemento tierra.

Como manifiestan GARCÍA PÉREZ y SANZ LARRUGA, qué ha de entenderse por “ordenación del litoral” plantea considerables dificultades ante la indeterminación jurídica de este concepto. Así realizando una recopilación doctrinal indican que han sido varios los

⁵⁴ Vid. FJ. 1 A).

⁵⁵ Vid. LÓPEZ RAMÓN, F., “Planificación territorial”, *Revista de Administración Pública*, nº 114, 1987, págs.. 127-150. Distingue entre las funciones de “medio Ambiente”, “ordenación del territorio” y “urbanismo”.

autores que han defendido la necesidad de separar la competencia de ordenación del litoral de la relativa a la ordenación del territorio:

“Así, por ejemplo, MEILÁN GIL, afirmaba en 1988 que “la concreta competencia sobre ordenación del litoral supone algo no reconducible e identificable agotadoramente con la ordenación del territorio y del urbanismo. *Ha de salvarse en la medida de lo posible la singularidad de aquella competencia, sin subsumirla en la genérica de ordenación del territorio y sin reducirla al urbanismo.* En otra posición, también muy matizada, se hallaba autores como SAINZ MORENO, para quien el litoral forma parte del territorio de las Comunidades costeras y, por tanto, la ordenación del litoral no es más que una especialidad de la ordenación del territorio. PÉREZ CONEJO, defendió que la interpretación adecuada sobre la “ordenación del litoral” parece ser la de una ordenación basada en el criterio de la “planificación en profundidad”, es decir, “una ordenación racional hacia el interior del territorio en contraposición al asentamiento de actividades y localización de los usos afectados, tradicionalmente, en la primera franja adyacente del mar⁵⁶”.

Cuestión distinta es la relativa a si el título competencial que ostentan las Comunidades Autónomas en ordenación del litoral comprende la regulación de las aguas interiores y del mar territorial.

El TC ha señalado en su STC 149/1991 que

⁵⁶ Cfr. GARCÍA PÉREZ M. Y SANZ LARRUGA F.J., “La distribución de competencias en el medio marino”, *La ordenación jurídica del (...)*, op. cit., págs.. 290-291.

“Es obvio que la competencia autonómica sobre ordenación del territorio no se extiende al mar y que, excluidas la competencia sobre puertos no afectada por esta previsión, las restantes competencias sectoriales asumidas por las Comunidades Autónomas (pesca, agricultura, etc.), no dispensa a quienes realizan estas actividades de la necesidad de obtener la correspondiente concesión demanial cuando la realización de las mismas implica la ocupación del dominio público marítimo-terrestre y *a fortiori*, la del mar territorial⁵⁷”.

Ello no quiere decir que las Comunidades Autónomas no ostenten competencias sobre el litoral, pero sólo se reconocían en esta STC 149/1991 en la parte terrestre⁵⁸, si bien el TC al aproximarse al concepto del litoral ya señalaba que “incluye al menos la ribera del mar y sus zonas de protección e influencia”.

Esta posición de que la competencia autonómica no se extiende al mar se ha ido matizando paulatinamente tanto en la doctrina como en la jurisprudencia.

⁵⁷ Vid. FJ. 7 A) b).

⁵⁸ La modificación de la LC introducida por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, puntualizó (art. 120) que la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y del litoral “alcanzará exclusivamente el ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores” (art. 114, párrafo segundo). (Cfr. MENÉNDEZ REXACH, A., “La gestión integrada del (...)”, op. cit.,pág. 140).

Ello no quiere decir que la Comunidad Autónoma de Galicia no ostente otras competencias que afectan a la lámina de agua, como las contempladas en el Estatuto de Autonomía de Galicia (art. 27.): “La pesca en las rías y demás aguas interiores, el marisqueo, la acuicultura, la caza, la pesca fluvial y lacustre”.

2. El debate acerca de las competencias autonómicas sobre las aguas interiores

PONS CÁNOVAS considera que es necesario reformular el concepto de "litoral" que abarcaría también las "aguas interiores", pero no todas, sino sólo a aquellos tramos previamente delimitados o a las superficies en las que puedan producirse fenómenos capaces de generar consecuencias perceptibles y significativas en la ribera del mar⁵⁹. Se refiere el citado autor a circunstancias que afectan a los intereses autonómicos como: la pesca⁶⁰ en aguas interiores, la acuicultura y el marisqueo (que pueden llegar a las aguas interiores y al mar territorial), la protección de los ecosistemas marinos, las actividades recreativas, etc., e incluso competencias tributarias⁶¹ y sobre la arqueología marina⁶².

El autor basa sus tesis en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares de 19 de julio de 1996⁶³, que desestimó la impugnación

⁵⁹ Cfr. PONS CÁNOVAS, F., *El Régimen Jurídico de la Ordenación de los (...)*, op. cit., pág. 207.

En el ámbito de la geografía SUAREZ DE VIVERO defiende que en el ordenamiento jurídico nada impide que las aguas interiores formen parte del litoral y que debe formularse un concepto amplio de éste en el que se tengan en cuenta los efectos de su ordenación y las relaciones e interrelaciones entre la tierra y el mar (Cfr. SUÁREZ DE VIVERO, J.L. y Valverde Candil, F., "Las aguas interiores en la ordenación del litoral", MOPT- Instituto de Territorio y Urbanismo, Madrid, 1992, pág. 125).

⁶⁰ Cfr. SSTC 158/1986 Y 56/1989 donde se establece la distribución competencial en materia pesquera entre CC.AA y el Estado. Vid. BARRIO GARCÍA, G., "Régimen jurídico de la pesca marítima", marcial Pons, Madrid 1998 y SANZ LARRUGA F.J., "O réxime de competencias sobre pesca marítima", Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1995.

⁶¹ *Ibidem*, pág. 213.

⁶² *Ibidem*, pág. 214.

⁶³ Rec. 1233/1994.

efectuado por la Abogacía del Estado contra el Decreto del Gobierno Balear 72/1994, de 26 de mayo, sobre planes de ordenación del litoral, que incluía en este último concepto todas aquellas zonas en que normalmente puedan darse fenómenos capaces de producir consecuencias perceptibles y significativas en la ribera del mar y demás áreas del dominio público marítimo-terrestre próximo a la línea de costa⁶⁴.

La citada STSJ de Baleares llegó a la conclusión de que

“a efectos de la ordenación del litoral, las aguas interiores quedan integradas en éste, de manera que la ordenación del litoral comprende también la ordenación de las aguas interiores⁶⁵”.

Cita en apoyo de sus tesis la relevante STC nº 36/1994, de 10 de febrero, que, si bien no precisa con claridad el concepto de “litoral”, rechaza una impugnación contra la Ley de Murcia nº 3/1987, de 23 de abril, de Protección y Usos del Mar Menor⁶⁶ que integra en el concepto de “litoral” las aguas interiores, al razonar:

“Es incuestionable que los preceptos impugnados se refieren a un espacio físico parcialmente perteneciente al dominio público del Estado; también lo es que algunos de sus contenidos inciden en la protección del medio ambiente, pero ello no significa que

⁶⁴ Cfr. PONS CÁNOVAS, F., *El Régimen Jurídico de la (...)*, op. cit., pág. 203.

⁶⁵ *Ibidem*, pág. 206.

⁶⁶ Según el art. 4 de la Ley, el ámbito geográfico al que se extiende la regulación contenida en la misma abarca la Laguna del Mar Menor y su litoral y las aguas interiores del Mediterráneo, que figuran en el Anexo III (*ibidem*, pág. 209).

invadan, sólo por ello, las competencias estatales mencionadas⁶⁷”.

La mencionada STC 36/1994⁶⁸ considera la regulación de la ordenación del territorio como inocua desde la perspectiva del respeto de las competencias estatales derivadas de la titularidad del demanio marítimo-terrestre y de la protección del medio ambiente.

También en una interpretación proclive a extender la competencia autonómica sobre las aguas interiores cuando concurren intereses autonómicos, la STC 102/1995 declaró inconstitucional un apartado del art. 21 de la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre que señalaba la competencia estatal para la declaración y gestión de espacios naturales protegidos “cuando tengan por objeto la protección de los bienes señalados en el artículo 3 de la Ley de Costas”. El TC manifiesta:

“(…) la calificación de un segmento o trozo de la zona marítimo-terrestre como parte de un espacio natural protegible corresponde también a la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre. Lo mismo cabe decir de la gestión, a los solos efectos de la protección del medio ambiente, sin que la posibilidad de interferencias recíprocas, fenómeno común en el ejercicio de competencias concurrentes sobre el mismo objeto para diferentes funciones, autorice a unificarlas mediante la absorción de una por la otra. Tal tentación nos conduciría al redescubrimiento del Estado centralista”.

⁶⁷ FJ. 5º.

⁶⁸ *Ibidem*.

A continuación analizaré la cuestión de si la competencia autonómica puede extenderse también al mar territorial y en qué supuestos para llegar a una conclusión común que aborde el tratamiento desde el bloque de la constitucionalidad de las competencias en las aguas interiores y en el mar territorial.

3. Las cuestionadas competencias autonómicas sobre el mar territorial

Para concretar si la ordenación del litoral como competencia autonómica se extiende al mar territorial hay que tener presente la importante STC 38/2002, de 14 de febrero, que resolvió un conflicto positivo de competencias entre el Decreto andaluz 418/1994, de 25 de octubre, por el que se aprueba el plan de ordenación de los recursos naturales y el plan rector de uso y gestión del parque natural de Cabo de Gata-Níjar y la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 3 de julio de 1995, por la que se establece la reserva marina de Cabo de Gata-Níjar.

Dispone la citada STC que

“la competencia autonómica para la protección de los espacios naturales sólo se extenderá al mar territorial cuando, excepcionalmente, así lo exijan las características del espacio protegido; y, la segunda, que dicha competencia se halla limitada, en el presente caso, por la competencia estatal sobre pesca marítima que, al recaer sobre uno solo de los elementos que constituyen el objeto de protección, resulta más específica y, por ello, ha de prevalecer en caso de colisión. Prevalencia que cabe afirmar desde ahora sin perjuicio de la necesidad de colaboración (...).”

Así pues, la competencia autonómica podrá extenderse al mar territorial cuando esté en juego la protección de los espacios naturales. Así lo ha reconocido la STC 38/2002, de 14 de febrero, en los casos en que la unidad y continuidad de estos ecosistemas exija su protección.

LOBO RODRIGO se refiere a los condicionantes que las Comunidades Autónomas en virtud de sus títulos competenciales pueden establecer sobre la parte marítima del litoral. Expresa que “las CC.AA ostentan títulos suficientes que se despliegan de forma natural en las aguas interiores, mar territorial e incluso más allá en la zona económica exclusiva que podrían amparar una cierta capacidad ordenatoria⁶⁹”. Cita la relevante STC 9/2001, de 18 de enero, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley del Parlamento de Galicia 6/1993, de 11 de mayo, de Pesca de Galicia, que entiende que los títulos competenciales exclusivos sobre “pesca en las rías y demás aguas interiores, marisqueo, acuicultura” (...) conllevan la posibilidad de ordenar las mencionadas actividades en las aguas interiores y el mar territorial⁷⁰.

Por su parte la STC 31/2010, de 28 de junio (F. 92) relativa a la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, también se refiere a la excepcionalidad de la competencia autonómica sobre el mar territorial con fundamento en diversos títulos autonómicos:

“[...] el caso del mar territorial, en el que sólo «excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas, eventualidad ésta que dependerá, bien de un explícito reconocimiento estatutario (vertidos industriales o

⁶⁹ Cfr. LOBO RODRIGO, A., “La ordenación del dominio público marítimo-terrestre (...), op. cit., pág. 235.

⁷⁰ *Ibidem*.

contaminantes en aguas territoriales, salvamento marítimo...), bien de la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad (acuicultura: STC 103/1989, de 8 de junio ; ordenación del sector pesquero: STC 158/1986, de 11 de diciembre ; marisqueo: STC 9/2001, de 18 de enero)» (STC 38/2002, de 14 de febrero , F. 6)''.

En consecuencia, siguiendo la mencionada STC 38/2002 que acoge la citada STC 31/2010, el alcance de la competencia autonómica sobre el mar territorial tiene un carácter excepcional⁷¹. Su ejercicio dependerá alternativamente:

- a) Del explícito reconocimiento por el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma respectiva.
- b) De la naturaleza de la competencia tal y como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad.

ARANA GARCÍA considera excepcional el alcance de la competencia autonómica sobre el mar territorial, basándose en que la STC 38/2002 se refiere al mar territorial como "elemento móvil" y que las aguas "por obvias razones físicas no pueden adscribirse de modo permanente a un lugar determinado". Considera incontrovertido el reconocimiento de determinadas competencias autonómicas sobre el mar territorial como:

⁷¹ El Consejo de Estado se ha pronunciado sobre la regla de la excepcionalidad en el Dictamen nº 913/2007, de 17 de mayo, relativo al Anteproyecto de la Ley del Patrimonio Natural y de la biodiversidad, que establecía del mismo modo que el actual art. 36 que: "corresponde a las CC.AA. la declaración y determinación de la fórmula de gestión de los espacios naturales protegidos en su ámbito territorial y en las aguas marinas, cuando para estas últimas, en cada caso exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente". Para el Consejo de Estado, no se aclaraba suficientemente que la regla general era la competencia estatal sobre el mar territorial y que sobre este espacio la competencia autonómica era excepcional.

los puertos refugio (148.1.6^a), la pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura (148.1.11^a), sin que estos preceptos identifiquen el territorio de la Comunidad Autónoma, “ni tampoco deben definir más allá de estas competencias⁷²”.

Con respecto al explícito reconocimiento por el Estatuto de Autonomía respectivo de la competencia autonómica sobre el mar territorial, el debate gira fundamentalmente en torno a la pesca⁷³ como título competencial. El art. 149.1.19 CE estableció como competencia exclusiva del Estado la “pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las CC.AA.” Por su parte, el art. 148.1.18 CE permitió a las CC.AA asumir en sus respectivos Estatutos de Autonomía la competencia exclusiva de la pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura”. Para concretar el reparto competencial hay que atender por un lado a la actividad que se desarrolla (pesca, marisqueo⁷⁴ y acuicultura⁷⁵) considerando que la competencia

⁷² Cfr. ARANA GARCIA, E., “La Ley 41/2010, de protección del medio marino como nuevo marco de ordenación de los mares y océanos españoles. Consideraciones generales, estructura y contenido de la norma”, *La ordenación jurídica del medio marino en España. Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*, AA.VV., Dir. Arana García E., Sanz Larruga F.J., Civitas, Pamplona, 2012, págs. 221-222.

⁷³ Vid. BARRIO GARCÍA G. y GARCIA PÉREZ, M., “El marco constitucional de la pesca marítima. A propósito de la STC 9/2001, sobre la Ley de Pesca de Galicia”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº 6, 2002, pág. 911.

⁷⁴ Vid. STS, Sala 3^a, 2-11-2011 (RJ 2012/1726) que confirma en casación la anulación de los artículos 2.1 c), 4.1 c) y 5.2 c) de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación 334/2007, de 14 de febrero, por la que se establece un plan de pesca con artes de trampa en aguas exteriores de la isla de Fuerteventura, en la apreciación de que la Administración del Estado, al regular determinados aspectos relacionados con las nasas de camarón, al invadir la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de marisqueo, conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias.

Considera que la sentencia de instancia no desconoce que la reivindicación por la

autonómica se ciñe exclusivamente a las aguas interiores con respecto a la pesca.

El TC ha establecido la necesidad de diferenciar dos conceptos competenciales que constan en el propio art. 149.1.19 CE: el de la pesca marítima y el de la ordenación del sector pesquero.

El art. 2 de la Ley estatal nº 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima define ésta como: “el conjunto de medidas de protección, conservación y regeneración de los recursos marinos vivos en aguas exteriores, así como la actividad pesquera, en esas aguas”.

La STC 56/1989⁷⁶, de 16 de marzo, estableció que “por pesca marítima hay que entender la regulación de la actividad extractiva y, como presupuesto de ella, el régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros... De manera más detallada, la pesca marítima incluye la normativa referente a los recursos y las zonas donde puede pescarse (fondos, caladeros, distancias, cupos), a los períodos en que

Comunidad Autónoma de Canarias de su competencia en materia de ordenación del marisqueo se realiza en virtud de la atribución contenida en los artículos 30.5 y 32.1.6 del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, que forma parte del bloque de constitucionalidad, que establecen que dicha Comunidad tiene competencia exclusiva en materia de pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, y de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado en materia de ordenación del sector pesquero.

⁷⁵ La STC 9/2001, de 18 de enero, señala que “la Comunidad Autónoma de Galicia puede otorgar autorizaciones y concesiones para el establecimiento de instalaciones o actividades acuícolas en terrenos de dominio público estatal siempre que solicite y obtenga el preceptivo informe favorable de la Administración del Estado con el alcance indicado. De acuerdo con ello podemos ya enjuiciar la conformidad o no con la Constitución del art. 10 a) y b) LPG. Este artículo no hace sino atribuir a la Comunidad Autónoma las expresadas autorizaciones y concesiones para instalaciones o explotaciones de cultivos marinos” (F. 17).

⁷⁶ Vid. SSTC 147/1991, de 4 de julio, 44/1992, de 2 de abril; 57/1992, de 9 de abril; 68/1992, de 30 de abril; 149/1992, de 19 de octubre, y 184/1996, de 14 de noviembre.

puede pescarse (vedas, horas) y a la forma y medios de realización de la actividad extractiva en el mar (artes, medios de pesca)”.

En cambio, “la «ordenación del sector pesquero» hace referencia a la regulación del sector económico y productivo de la pesca en todo lo que no sea actividad extractiva directa sino organización del sector, incluyendo la determinación de quiénes pueden ejercer directamente la pesca, las condiciones que han de reunir tales sujetos y su forma de organización” (STC 9/2001). En esta materia, dada su naturaleza compartida, las bases estatales han de definir un régimen unitario, dentro del cual las Comunidades Autónomas puedan establecer las normativas complementarias que satisfagan sus peculiares intereses (STC 147/1991). La materia de «ordenación del sector pesquero» guarda conexión con otras competencias autonómicas, como son el «fomento y planificación de la actividad económica de Galicia», la «industria» y el «comercio interior» (art. 30.1, números 1, 2 y 4 EAG). Se trata, en definitiva, de conectar las competencias con la esfera de intereses de la Comunidad Autónoma, de modo que ésta disponga del margen de actuación necesario para satisfacer los que le son peculiares.

La STC 9/2001 (F. 5) sintetiza diciendo:

“ (...) por pesca marítima hay que entender la regulación de la actividad extractiva y, como presupuesto de ella, el régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros, mientras que la ordenación del sector pesquero hace referencia a la regulación del sector económico y productivo de la pesca en todo lo que no sea actividad extractiva directa. De manera más detallada, la pesca marítima incluye la normativa referente a los recursos y las zonas donde puede pescarse (fondos, caladeros, distancias, cupos), a los períodos en que puede pescarse (vedas,

horas) y a la forma y medios de realización de la actividad extractiva en el mar (artes, medios de pesca), mientras que la ordenación del sector pesquero abarca todo lo relativo a la organización de tal sector económico, que, desde el punto de vista de los sujetos o empresarios intervinientes, comprende las medidas referentes a las condiciones profesionales de los pescadores y otros sujetos relacionados con el sector, construcción de buques, registros oficiales, cofradías de pescadores, lonjas de contratación y otras similares» (STC 147/1998, de 7 de julio F. 7)''.

Continúa aclarando la STC 9/2001 (F. 6):

''como competencia de ordenación del sector pesquero, la adopción de diversas medidas de conservación y mejora de los recursos pesqueros (zonas y épocas de veda, fijación de fondos y arrecifes artificiales, zonas de interés pesquero, marisqueo o de acuicultura y reglamentación de artes, aparejos e instrumentos). (...) todas estas cuestiones se incardinan, de acuerdo con la doctrina constitucional reproducida en el fundamento jurídico anterior, en la materia «pesca marítima», competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.19 CE) cuando su regulación se proyecta sobre el mar territorial, la zona económica y las aguas internacionales. Por el contrario, sólo en el caso de que la disciplina de dichas cuestiones se ciña a las aguas interiores de la Comunidad Autónoma de Galicia resultará ésta competente para establecerla''.

Concluye la citada STC 9/2001 expresando:

''no puede ignorarse que el art. 5 limita la aplicación de la LPG en lo relativo a la materia de pesca a las «aguas interiores»,

mientras que respecto del marisqueo o la acuicultura lo hace en relación con el mar territorial y la zona económica exclusiva correspondiente al litoral de Galicia. Por tanto se ha de entender que los tres primeros párrafos del art. 6 d) LPG resultan conformes con el orden constitucional de competencias, ya que sólo resultan de aplicación a las «aguas interiores» de la Comunidad Autónoma de Galicia”.

Además habrá que ponderar si en materia pesquera lo que se persigue es una finalidad de protección del recurso natural o si su objeto es establecer una regulación del sector pesquero. Cuando se trate de la protección de recursos naturales la competencia corresponde a las Comunidades Autónomas si se ciñe a las aguas interiores, atribuyéndosele en caso contrario al Estado. Por otro lado, en materia organizativa del sector pesquero, las CC.AA deben respetar la legislación básica del Estado.

También hay que tener en cuenta la naturaleza de la actividad realizada. Si hablamos de acuicultura o marisqueo la competencia es de las CC.AA., mientras que en el caso concreto de la pesca dependerá si se realiza en aguas interiores o exteriores.

Por lo tanto, para determinar la competencia a ejercer hay que efectuar una operación de calificación, que consiste en determinar con base al bloque de la constitucionalidad a qué materia o sector de la actividad afecta en cada caso. Deben tenerse en cuenta a este respecto diversas sentencias del Tribunal Constitucional: la STC 103/1989, de 8 de junio (sobre la Ley 23/1984, de 25 de junio, de cultivos marinos); la STC 158/1986, de 11 de diciembre (sobre la Orden de 29 de diciembre de 1983 de pesca con arte claro y mosca); y la STC 9/2001, de 18 de enero

(sobre la Ley 6/1993, de 11 de marzo, de Pesca de Galicia). Esta última sentencia expresa:

“En cuanto al ámbito físico del “marisqueo”, el art. 148.1.11 CE y el art. 27.15 EAG lo enuncian junto con la “pesca en aguas interiores” y la “acuicultura”, sin que esta última materia o aquélla, la del marisqueo, expresen la restricción de su objeto a las aguas interiores. De los propios enunciados constitucional y estatutario ya hemos extraído la conclusión de que la acuicultura no tiene como referencia necesaria que su ejercicio se desarrolle en las aguas interiores (STC 103/1989, de 8 de junio, FF. 2 y 6 a) y lo propio cabe declarar ahora en relación el marisqueo. Es esta una conclusión a la cual conduce, no sólo la formulación de la propia materia por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, sino también, como hemos visto, la consideración del ámbito físico en el que dicha actividad venía ejerciéndose con anterioridad a la aprobación del texto constitucional⁷⁷”

Con respecto al título competencial que sobre el mar territorial ostentan las Comunidades Autónomas con carácter excepcional, se refieren también GARCÍA PÉREZ Y SANZ LARRUGA, analizando la STC 31/2010, de 28 de junio (sobre la Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña⁷⁸), en el que el TC invoca su “doctrina sobre lo que hemos dado en llamar la territorialidad de las competencias autonómicas”, donde el título de intervención autonómico sobre el mar territorial es excepcional, bien con base de un explícito reconocimiento estatutario (vertidos industriales o contaminantes en aguas territoriales, salvamento marítimo, etc.), bien de la naturaleza de la competencia tal

⁷⁷ Vid. F.J. 9.

⁷⁸ Aprobada por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio.

y como resulta de la interpretación del bloque de constitucionalidad⁷⁹. El criterio diferenciador que utiliza el TC es el siguiente:

“Por tanto no es posible descartar la existencia de obras fijas situadas en el mar que se proyecten sobre las aguas de la zona marítimo-terrestre (territorio autonómico) o sobre el mar territorial (que no tiene tal condición) (...) siendo entonces legítima la previsión del precepto estatutario impugnado que atribuye la competencia ejecutiva a la Generalitat, pero sometiéndola, como reza el encabezamiento del precepto, al “régimen general del dominio público”, cuyo establecimiento corresponde al Estado, y a “las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición”, excepciones estas últimas que también deben ser fijadas por el Estado ex artículo 149.1.23 CE (FJ 92)”.

4. La inconstitucional modificación del art. 114.2 de la Ley de Costas por la Ley 53/2002, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social

Pese al reconocimiento por parte de la doctrina y de los Tribunales de Justicia de las competencias de las Comunidades Autónomas en determinados supuestos en las aguas interiores y en el mar territorial, el legislador estatal decidió zanjar el debate con la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden social⁸⁰,

⁷⁹ Cfr. GARCÍA PÉREZ M. y SANZ LARRUGA, F.J., “La distribución de competencias en (...), op. cit., pág. 304.

⁸⁰ Vid. art. 120.

que adicionó un nuevo párrafo 2º al art. 114 de la Ley de Costas, con el siguiente tenor:

“La competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral, a que se refiere el párrafo anterior, alcanzará exclusivamente al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores”.

GARCÍA PÉREZ y SANZ LARRUGA se mostraron críticos con esta reforma legal, manifestando que desde la perspectiva internacional las aguas interiores forman parte de las zonas en las que España ejerce soberanía, “y en particular las más imbricadas en el territorio, las que bañan sus costas y lindan con la línea interior del mar territorial”. Sin embargo, “como litoral, las aguas interiores deberían formar parte del espacio de soberanía autonómico, porque condicionan su fisionomía, su progreso, su economía y la propia sociedad, afectando decisivamente a los intereses propios para los que la Constitución reclama la autonomía de gestión”. De ahí, como señalan los autores, dentro del bloque de constitucionalidad debe efectuarse el reconocimiento autonómico de la competencias sobre la “ordenación del litoral” por mucho que el TC se empeñe en equiparlo con la competencia de ordenación del territorio⁸¹.

⁸¹ Cfr. GARCÍA PÉREZ M. y SANZ LARRUGA, F.J., “La distribución de competencias en (...)”, op. cit., págs. 299-300. Citan también en apoyo de la concurrencia competencial en las aguas interiores la STC 102/1995 (sobre la Ley estatal 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres), cuando expresa: “la calificación de un segmento o trozo de la zona marítimo-terrestre como parte de un espacio natural protegible corresponde también a la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre. Lo mismo cabe decir de la gestión a los solos efecto de la protección del medio ambiente, sin que la posibilidad de interferencias recíprocas, fenómeno común en el ejercicio de competencias

En apoyo de esta argumentación puede traerse a colación la propia doctrina del TC en su STC 149/1991 que expresa:

“Cuando sobre un mismo ámbito coinciden las competencias de unas instancias centrales y autonómicas del Estado, no es admisible que ninguna de ellas se arrogue un poder omnímodo o puramente discrecional; pues una potestad sin límites es incompatible con la idea misma de distribución del poder público, y es incompatible con la esencia del Estado de las Autonomías⁸²”.

El TC respalda finalmente la tesis de estos autores, en la STC 162/2012, de 20 de septiembre:

“ni el legislador estatal ni el autonómico pueden situarse en la posición propia del poder constituyente”, con independencia de que “pueden proceder a interpretar el alcance y los límites de su propia competencia”.

concurrentes sobre el mismo objeto para diferentes funciones, autorice a unificarlas mediante la absorción de una por la otra. Tal tentación nos conduciría al redescubrimiento del Estado centralista”.

⁸² F. 4.B) e).

Vid. STC 37/1981, de 19 de noviembre, 42/1981, de 22 de diciembre, 58/1982, de 26 de julio, 76/1983, de 5 de agosto, 85/1984, de 25 de julio, 95/1984, de 18 de octubre, 146/1986, de 25 de noviembre, 20/1988, de 18 de febrero, etc. Ni los Decretos de traspasos, cuya función se limita a interpretar el orden de competencias establecido pero en ningún caso prevalecerán sobre las competencias constitucionales o estatutarias, ni los preceptos constitucionales o estatutarios situados fuera de las listas competenciales, que deben configurarse como simples principios directivos, límites o mandatos relativos al ejercicio de las competencias o como concreciones a las mismas, ni la cláusula de “interés general” han de interpretarse como títulos atributivos de competencias. (Vid. MEILÁN GIL, J.L., “La ordenación (...), op cit., pág. 132 y ss; VIVÉR C. Y PI-SUÑER, “Materias competenciales y TC”, Ariel, Barcelona, 1989, pág. 96 y CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L., “Comentarios al Estatuto de Autonomía de Galicia”, MAP, 1991, pág. 315).

Esta relevante STC 162/2012, de 20 de septiembre, declaró la nulidad del art. 114.2 de la Ley de Costas de 1998 introducido por la Ley 53/2002, de Medidas Fiscales Administrativas y de Orden Social, en la dirección señalada por los mencionados autores, declarando la “inconstitucionalidad de carácter formal” del citado precepto, en la medida en que esta consideración trae causa de la invalidez del tipo normativo utilizado, dado que el legislador estatal no puede sin una previsión constitucional o estatutaria específica, llevar a cabo “una interpretación conceptual y abstracta del sistema de distribución de competencias con el objetivo de delimitar las atribuciones de las Comunidades Autónomas”.

Cabe recordar la doctrina del TC al respecto que señala que

“el legislador estatal no puede incidir en la delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin una previsión constitucional o estatutaria⁸³”.

El reconocimiento más relevante que, en mi opinión, contiene la citada STC 162/2012 es cuando expresa:

“que territorio autonómico y dominio público marítimo terrestre no son compartimentos estancos, sino que tienen una importante zona común”.

Lo que a mi juicio supone una alusión a la competencia concurrente sobre un mismo espacio que se proyectará desde la perspectiva internacional (correspondiendo al Estado) o el vinculado a la

⁸³ Vid. SSTC 76/1988, de 26 de abril, F.7; 227/1988, de 29 de noviembre, F.3; 197/1996, de 28 de noviembre, F.21; 40/1998, de 19 de febrero, F.6; y 139/2005, de 26 de mayo, F.3.

competencia de ordenación del litoral en cuanto afecte a los intereses de las Comunidades Autónomas (propio de éstas).

Por otro lado, hay que tener en cuenta la naturaleza de las competencias considerando el bloque de la constitucionalidad, a efectos de determinar a quién corresponde en cada caso el título de intervención prevalente.

Para ello, el TC ha acudido en diversas ocasiones a la “naturaleza de la competencia⁸⁴” o lo que GONZÁLEZ GARCÍA⁸⁵ ha denominado como “la función social de la competencia”. Este criterio delimitador no admite formulaciones genéricas. Habrá que analizar en cada supuesto si la competencia puede ser atribuida a la Comunidad Autónoma en virtud de sus títulos competenciales.

V. LA PROYECCIÓN DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES SOBRE LAS AGUAS INTERIORES

La cuestión competencial no se ciñe únicamente a la problemática del territorio autonómico, sino también a la municipal. Han existido opiniones doctrinales que defienden la extensión de la competencia municipal a las aguas interiores⁸⁶.

⁸⁴ Vid. STC 38/2002 (F. 6).

⁸⁵ Cfr. GONZÁLEZ GARCÍA, J., “Las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción del estado español y las competencias de las Comunidades Autónomas”, *Revista de Administración Pública*, nº 58, 2002, pág. 73.

⁸⁶ Cfr. PONS CÁNOVAS cita los trabajos de GUAITA (“Derecho Administrativo Especial”), BOQUERA OLIVER (“Las licencias urbanísticas en las zonas marítimo-terrestre, marítima y portuaria”), GUTIÉRREZ COLOMINA (“Régimen jurídico urbanístico del espacio rural”).

El TS reconoció tradicionalmente las competencias urbanísticas municipales en los espacios portuarios. La STS, 2-10-1967⁸⁷ ya sostenía la competencia municipal en las zonas marítimo-terrestre y portuaria, tanto en lo que se refiere a licencias de apertura de establecimientos industriales y mercantiles como en el control de obras y edificaciones, sin perjuicio de la concurrencia de otros permisos o autorizaciones que correspondan a los órganos de la Administración Estatal. Señala el TS que:

“El territorio nacional se divide, en su integridad, en términos municipales y no, de una parte en términos municipales y, de otra, en terrenos de dominio públicos, pues tal tesis, postulada en ocasiones por determinados Departamentos ministeriales, llevaría al absurdo, y por ello rechazable, de que las zonas demaniales no integrarían el territorio del estado español”.

La citada STS continúa refiriéndose al dominio público como relación de propiedad entroncando con la doctrina de HARIOU y permitiendo de ese modo el ejercicio de competencias municipales:

“Ha de distinguirse entre (...) la jurisdicción que el municipio, como persona jurídico-pública, ejerce y la competencia que los órganos de un ente ministerial tienen atribuida de carácter genérico, proyectada en el ámbito espacial constituido por el llamado término municipal y del que, repetimos, forman parte integrante los terrenos y las zonas de dominio público marítimo, siquiera la titularidad dominical corresponda a otro ente público, pues lo contrario equivaldría a incurrir en el confusionismo de identificar los conceptos de dominio o relación de propiedad y

⁸⁷ Vid. también SSTS 16-12-1977, 17-3-1980, dictámenes del Consejo de Estado de 10 de mayo de 1952 y 14 de febrero de 1957.

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

de jurisdicción o relación de “imperium” o “soberanía” ... porque el dominio público, cualquiera que pueda ser la configuración teórica, está concebido en nuestro Derecho positivo, no como una relación de poder, sino como una relación de propiedad⁸⁸”.

Más recientemente, la STC 8/2013, de 13 de enero, recuerda que:

“los puertos y a la zona marítima-terrestre, que unos y otra forman parte del término municipal en que están enclavados, basándose en que legalmente todo el territorio nacional se divide en términos municipales, de forma que no pueden quedar espacios territoriales excluidos de ellos ⁸⁹”.

¿En qué momento se proyecta la citada competencia municipal?

La STS, Sala 3ª, de 18 de mayo de 1984⁹⁰, diferenció dos fases en el proceso de construcción sobre el mar territorial:

- La inicial, en la que se realizan obras sobre un elemento que baña la costa y que todavía no es mar territorial a efectos urbanísticos. En este concepto deben ser incluidas las obras preparatorias y los movimientos de tierras necesarios para que esa transformación física se produzca y el puerto se convierta en realidad⁹¹.

⁸⁸ Vid. extensamente GARCÍA PÉREZ M., “La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial”, Marcial Pons, 1995, pág. 49 y ss.

⁸⁹ Vid. F. 5.

⁹⁰ RJ 1984/2905

⁹¹ Vid. STS, Sala 3ª, 28-2-1996 (rec. 794/1993).

En el mismo sentido STS, Sala 3ª, 24-1-1997 (rec. 10612/1991).

- La posterior, cuando los terrenos ganados al mar a consecuencia de obras anteriores pasan a formar parte de la zona marítimo-terrestre por accesión artificial y, formando parte ya del término municipal, se sujetarán a la normativa urbanística como cualquier otro propietario⁹².

La citada STS concluye que ésta es la única interpretación posible pues cualquier otra “llevaría a la conclusión de que la jurisdicción municipal se extiende de forma ilimitada dentro de las aguas interiores del Estado hasta el mar libre (...) lo cual excede de la finalidad y determinaciones de las facultades urbanísticas y resulta contrario a la realidad social”.

Esta postura ha sido calificada por autores como PONS CÁNOVAS como “una grave desconfianza respecto al papel de los planes de ordenación territorial y urbanística y priva completamente a las Comunidades Autónomas y a los Municipios de las facultades para ordenar las superficies marítimas más próximas a la ribera del mar y controlar las actividades proyectadas en tales superficies⁹³”.

Por su parte, la STC 40/1998, de 19 de febrero, sobre la Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, se refiere al ejercicio de las competencias municipales en el interior de los puertos:

“la competencia estatal sobre puertos de interés general debe tenerse en cuenta que la existencia de un puerto de interés estatal implica, necesariamente, una modulación del ejercicio de las competencias autonómicas y municipales ⁹⁴”.

⁹² Vid. STS, Sala 3ª, 7-2-1995 (rec. 1814/1991).

⁹³ Cfr. PONS CÁNOVAS F., “El régimen jurídico de los (...)”, op. cit., págs.. 187-188.

⁹⁴ Vid. F. 30, que se remite a su vez a la STC 77/1984, de 3 de julio, F. 2.

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

Una vez realizada la transformación física e incorporado el puerto al término municipal, las competencias urbanísticas municipales se realizarán a través de la aprobación del correspondiente Plan Especial de Ordenación de los Espacios Portuarios⁹⁵ y de la emisión del informe urbanístico municipal –que sustituye a la licencia- con carácter previo a la realización de obras por las autoridades portuarias⁹⁶ y de la sujeción a licencia por las obras realizadas directamente por los concesionarios.

VI. LA PROTECCIÓN AMBIENTAL DE LAS ZONAS COSTERAS

1. El ámbito de las competencias estatales en el marco de la “legislación básica” en materia de medio ambiente

La protección ambiental de las zonas costeras y la naturaleza jurídica de dominio público de los bienes relacionados en el art. 3 de la LC constituyen complementos indisociables con el fin de lograr la preservación y disfrute del espacio litoral para el conjunto de los ciudadanos, dada la fragilidad y la riqueza ambiental y paisajística de este bien.

Como expresa AGUDO GONZÁLEZ: “una de las instituciones jurídicas que mejor sirve en nuestro ordenamiento jurídico a la protección del medio ambiente es la institución del dominio público⁹⁷”. Cita el autor la STC 227/1998⁹⁸ (FJ 14), cuando dice:

⁹⁵ *Ibídem*, F. 34.

⁹⁶ *Ibídem*, F. 39.

⁹⁷ Cfr. AGUDO GONZÁLEZ, J., “Concepto constitucional; bienes que lo integran (art. 3 LC); (ARTS. 4 Y 6 RC). Doctrina constitucional en la materia (problemas de

“En cambio, a la inclusión genérica de categoría de bienes en el demanio, es decir en la determinación del llamado dominio público natural, subyacen prioritariamente otros fines constitucionalmente legítimos vinculados en última instancia a la satisfacción de necesidades colectivas primarias como, por ejemplo, la que garantiza el art. 45 de la Constitución, o bien a la defensa y utilización de la “riqueza del país” en cuanto que subordinada al interés general (art. 128.1 de la Constitución)”.

Esta complementariedad entre dominio público y protección ambiental también se contiene en la STC 149/1991 al expresar:

“(…) 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 (...) 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 características fueran destruidas o alteradas⁹⁹”.

constitucionalidad y su solución”, *El derecho de costas en España*”, AA.VV., Dir. Sánchez Goyanes E., La Ley, Madrid, 2010, págs. 211-212.

⁹⁸ En el mismo sentido STC 149/1991 (FJ 1.C).

⁹⁹ *Ibidem*, págs. 209-210.

El art. 149.1.23 CE reconoce la competencia exclusiva del Estado sobre “legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”. Por otro lado, el art. 148.1.9 CE permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en la “gestión en materia de medio ambiente”.

La evolución en la doctrina del TC de lo que ha de entenderse por “legislación básica sobre la protección del medio ambiente” ha sido dinámica. Existen dos sentencias fundamentales al respecto: la relativa a la Ley de Costas (STC 149/1991) y la que se refiere a la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (STC 102/1995).

La STC 149/1991 diferencia la referencia relativa a “legislación básica” con respecto al concepto “bases” entendiéndolo que aquella tiene un objeto más amplio:

“(…) el constituyente no ha pretendido reservar a la competencia legislativa del Estado sólo el establecimiento de preceptos básicos necesitados de ulterior desarrollo, sino que, por el contrario, ha entendido que había de ser el Estado el que estableciese toda la normativa que considerase indispensable para la protección del medio ambiente (sin perjuicio, claro está, de que ese *estándar* proteccionista común fuese mejorado, por así decir, por las Comunidades Autónomas) y aunque, efectivamente algunos Estatutos de Autonomía se ajustan precisamente a este entendimiento (así EA Galicia, art. 27.30º; EA Valencia, art. 32.6º; EA Baleares, art. 11.5º...) hay otros Estatutos de Autonomía (así EA País Vasco, art. 11.1º.a); EA Cataluña, art. 10.6º, y EA Andalucía, art. 15.1.7ª) que atribuyen a la

correspondiente Comunidad Autónoma para desarrollar la legislación básica del Estado sobre medio ambiente)”.

“No utiliza aquí la Constitución, en efecto, como en otros lugares (v. gr. en el art. 149.1.13.º, 16.º, 18.º ó 25.º) el concepto de bases, sino el de del que también hace uso en otros párrafos (17.º y 27.º) del mismo apartado 1.º legislación básica del art. 149. A diferencia de lo que en éstos sucede, sin embargo, no agrega explícitamente (como en el art. 149.1.27.º), ni implícitamente admite (así el 149.1.17.º) que el desarrollo de esta legislación básica pueda ser asumido, como competencia propia, por las Comunidades Autónomas, sino que precisa que la eventual competencia normativa de éstas es la de «establecer normas adicionales de protección»”.

Sostiene el TC que

“en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos y que, en consecuencia, no cabe afirmar la inconstitucionalidad de normas estatales aduciendo que, por el detalle con el que están concebidas, no permiten desarrollo normativo alguno”.

Además la citada STC expresa:

“el constituyente no ha pretendido reservar la competencia legislativa del Estado sólo el establecimiento de preceptos básicos necesitados de ulterior desarrollo, sino que, por el contrario, ha entendido que había de ser el Estado el que estableciese toda la normativa que considerase indispensable para la protección del medio ambiente (sin perjuicio, claro está,

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

de que este estándar proteccionista común fuese mejorado, por así decir, por las Comunidades Autónomas)".

Así pues la mencionada STC 149/1991 engloba dentro del concepto de "legislación básica sobre protección del medio ambiente" la regulación completa de esta materia a favor del legislador estatal sin perjuicio de que pueda ser mejorada por las Comunidades Autónomas mediante "normas adicionales de protección" cuando los Estatutos de Autonomía le atribuyan específicamente esa competencia.

En contraste con la citada STC 149/1991, la STC 102/1995 (sobre la Ley de Conservación de los Espacios Naturales Protegidos y de la Flora y Fauna Silvestre) cambia de criterio al expresar que

"en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo "menor que en otros ámbitos", no puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991 (fundamento jurídico 1ª, D, in fine) de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido".

Por otra parte, la citada STC 102/1995 es absolutamente clara en el sentido de que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en materia de gestión del medio ambiente:

"Si en el engranaje de las competencias normativas del Estado y de las Comunidades pudiera crearse alguna zona en sombra o algún problema de límites -reconoce el TC-, no ocurre lo mismo tratándose de la «gestión», que corresponde en principio a las Comunidades Autónomas. No sólo la Constitución la

encomienda a aquéllas, sino que además estatutariamente se les defiende la función ejecutiva no sólo en el ámbito entero de la protección del medio ambiente ... sino también en las diferentes facetas que conllevan la administración, la inspección y la potestad sancionadora ... El juego recíproco de las normas constitucionales (artículos 148.1.9 y 149.1.23 CE) y de las estatutarias pone de manifiesto «sin lugar a dudas, que las facultades ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente, en general... corresponden a» las Comunidades Autónomas «y no al Estado» (SSTC 149/1991 y 329/1993)” (FJ. 18)”¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Esta doctrina ha llevado al TC a declarar inconstitucional el primer párrafo del art. 22 de la Ley 4/1989, en su versión original, en cuanto atribuía la gestión de los Parques Nacionales exclusivamente al Estado: “... la gestión de los Parques Nacionales, que la Ley atribuye en exclusiva al Estado, aun cuando sus funciones en esta materia no se agoten en la declaración del interés general de ese espacio natural que le haga merecedor de protección, pues la norma, tal y como aparece diseñada, desconoce paladinamente la competencia de las Comunidades Autónomas para ejecutar lo legislado sobre protección del medio ambiente y la posición singular de algunas de ellas, con una competencia exclusiva sobre los espacios naturales protegidos. No hace falta insistir en el contenido del concepto de gestión, que se utiliza como sinónimo de administración y en la concepción constitucional de las potestades públicas sobre la materia cuyo ejercicio en este ámbito se configura como competencia normal o habitual de las Comunidades Autónomas y que sólo residualmente, en ciertos supuestos límite que no es necesario concretar ahora, aunque uno sea éste, pueda participar en ella el Estado. No es admisible en cambio la exclusión de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio esté enclavado el Parque Nacional, como hace el texto en tela de juicio. Desde esta perspectiva ha de predicarse la inconstitucionalidad parcial del primer párrafo del artículo 22 en cuanto atribuye la gestión exclusivamente al Estado, sin que esa tacha se comunique al siguiente precepto”. La Ley 4/1989 fue modificada por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, que estableció un sistema de “gestión conjunta” también declarado inconstitucional por STC 194/2004, de 10 de noviembre. Finalmente, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad recoge en su art. 36.1 que “corresponde a las Comunidades Autónomas la declaración y la determinación de la fórmula de gestión de los espacios naturales protegidos en su ámbito territorial y en las aguas marinas cuando, para estas últimas, en cada caso exista continuidad

2. El carácter “transversal” de las competencias medioambientales

La competencia medioambiental se caracteriza por su “transversalidad¹⁰¹”, derivada del “carácter complejo y polifacético que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente¹⁰²”, lo que conlleva que afecta muy variados sectores del ordenamiento jurídico lo que ocasiona una complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

RODRÍGUEZ-ARANA se refiere al carácter “finalista” del medio ambiente, “subrayándose la importancia que éste tiene para el hombre y su vida, y el hecho de que el medio ambiente es una realidad compleja, interdisciplinar y que integra de modo sistemático bienes jurídicos tradicionales como la salud, el patrimonio, el nivel de calidad de vida, etc. Es decir, el medio ambiente se alza como nuevo objeto del ordenamiento jurídico y de la actividad política y económica de los poderes públicos, relacionado pero distinto de otros conceptos más tradicionales como la ordenación del territorio y el urbanismo, el desarrollo económico, la sanidad, el turismo, el transporte, etc¹⁰³”.

ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente”.

¹⁰¹ Cfr. GARCÍA PÉREZ M. Y SANZ LARRUGA, F.J., “La distribución de competencias en (...)”, op. cit., pág. 308.

¹⁰² Vid. STC 120/1995 (sobre la Ley de Conservación de los Espacios Naturales Protegidos y de la Flora y Fauna Silvestre).

¹⁰³ Cfr. RODRÍGUEZ ARANA-MUÑOZ, J., “Medio ambiente y administración local”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 188, 2001, pág. 179.

Al carácter transversal del medio ambiente se refiere la STC 102/1995 al señalar que:

“el medio ambiente da lugar a unas competencias, tanto estatales como autonómicas, con un carácter metafóricamente “transversal” por incidir en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias (artículo 148.1.^a, 3.^a, 7.^a, 8.^a, 10.^a y 11.^a CE) en cuanto tales materias tienen como objeto los elementos integrantes del medio (las aguas, la atmósfera, la fauna y la flora, los minerales) o ciertas actividades humanas sobre ellos (agricultura, industria, minería, urbanismo, transportes) que a su vez generan agresiones al ambiente o riesgos potenciales para él”. La transversalidad predicada -señala el TC- no puede justificar su vis expansiva, ya que “en esta materia no se encuadra cualquier tipo de actividad relativa a esos recursos naturales, sino sólo la que directamente tienda a su preservación, conservación o mejora”¹⁰⁴.

¹⁰⁴ El TC recuerda en este punto la doctrina ya expuesta sobre la concurrencia de competencias: “Como ya dijimos respecto de las aguas en la STC 227/1988 y más precisamente en la STC 144/1985, los recursos naturales son soportes físicos de una pluralidad de actuaciones públicas y privadas en relación a los cuales la Constitución y los Estatutos han atribuido diversas competencias. En tal sentido, hemos reconocido en más de una ocasión que un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en el espacio (SSTC 77/1982 y 103/1989), pudiendo pues, coexistir títulos competenciales diversos. Así, junto al medio ambiente, los de ordenación del territorio y urbanismo, agricultura y ganadería, montes y aprovechamientos forestales, o hidráulicos, caza y pesca o comercio interior entre otros. Ello significa, además, que sobre una misma superficie o espacio natural pueden actuar distintas Administraciones públicas para diferentes funciones o competencias con la inexorable necesidad de colaboración (SSTC 227/1988 y 103/1989) y, por supuesto, coordinación”.

Para resolver en cada caso el reparto de competencias ente medioambiente y otros sectores el TC establece dos parámetros:

- a) Uno objetivo: identificar cada materia, pues una misma Ley o disposición puede contener varias (SSTC 32/1983 y 103/1989).
- b) Uno teleológico: consistente en averiguar la finalidad del precepto (SSTC 15/1989, 153/1989 y 170/1989).

GARCÍA PÉREZ Y SANZ LARRUGA sostienen que “esta doble operación permitirá identificar, en cada caso, el título competencial predominante por su vinculación directa e inmediata, sin que en ningún caso pueda llegarse al vaciamiento de las competencias de las Comunidades Autónomas según sus Estatutos (STC 125/1984¹⁰⁵)”.

Este criterio delimitador ha tenido ya su plasmación práctica en los pronunciamientos del TC, como es el caso de la preservación de las especies marinas, a las que se refiere la STC 102/1995, que no puede suponer una regulación de las actividades de la caza y la pesca¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Cfr. . GARCÍA PÉREZ M. Y SANZ LARRUGA, F.J., “La distribución de competencias en (...)”, op. cit., págs. 308-309.

¹⁰⁶ En este sentido, la STC 102/1995 establece: “La caza y la pesca –dice el TC- son actividades tan antiguas como el hombre y con una repercusión que puede llegar a ser nefasta precisamente para las especies más apreciadas, algunas desaparecidas y otras al borde de la extinción, en las cuales ha primado siempre el ánimo de lucro, motor de su peligrosidad. Por lo dicho, con una concisión que pretende ser expresiva, *tienen una influencia directa para la supervivencia de la fauna silvestre, como elemento del medio ambiente*. Ello legitima la actuación estatal al respecto, dentro del marco estricto de su competencia sobre protección del medio ambiente que le es propia, la legislación básica, *pero con una penetración menos extensa e intensa, nunca expansiva además, por topar frontalmente con la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre la materia ...* al amparo de la previsión constitucional que permite tal asunción de competencias sobre la pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial (artículo 148.1.11.^a CE), ninguna de cuyas actividades puede encontrarse entre las que con carácter exclusivo corresponden al Estado, a quien sólo se le defiere la

Por su parte, GONZÁLEZ GARCÍA Y ZAMBONINO PULITO se refieren a los reformados Estatutos de Autonomía de Andalucía, Baleares, Cataluña y Comunidad Valenciana, expresando que van más allá de la clarificación competencial que había establecido la STC 149/1991 ya que asumen dentro de la competencia de ordenación del territorio la gestión del dominio público marítimo-terrestre¹⁰⁷. Para

pesca marítima, (artículo 149.1.19.^a). *Se trata de un título radicalmente distinto del que respalda la Ley, sin darse entre ellos relación alguna de género y especie por estar en planos diferentes y, por ello, le queda vedado al Estado internarse en la regulación de tales actividades.* Además, su consistencia se refuerza en muchos Estatutos de Autonomía (Asturias, Murcia, Extremadura, Castilla y León) por la extensión de la competencia exclusiva sobre esta actividad a su soporte topográfico en una perspectiva estructural propia de lo medioambiental, correspondiendo, pues, a las Comunidades Autónomas, por tal interconexión, “la función protectora de los ecosistemas en los que se desarrollen”.

¹⁰⁷ Se refieren al art. 56 del reformado Estatuto de Autonomía de Andalucía que atribuye a la citada Comunidad Autónoma: la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones; la regulación y gestión económica del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre; la ejecución y gestión de las obras de interés general situadas en el litoral andaluz” (ibídem, págs. 136-137).

Los Estatutos de Autonomía ofrecieron, en su versión originaria, diferencias muy notables en la materia principal de los litigios que nos convocan, vale decir el medio ambiente. A tal fin el TC, en su STC 102/1995 (sobre la *Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres*), los clasifica en dos grupos cuyo elemento definidor es el procedimiento de elaboración, según se trate de los cauces previstos en los artículos 143 ó 151 de la Constitución. Así, los comprendidos en este último atribuyeron a las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña, Galicia y el País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica estatal en este tema [artículo 15.1.7 EAA; artículo 10.1.6 EAC; artículo 27.30 EAG y 11.1 a) EAPV], invocando el precepto constitucional en el cual se encuadran (artículo 149.1.23.^a). En el segundo grupo, los diversos Estatutos de Autonomía contuvieron siempre, por supuesto, una referencia a la protección del medio ambiente pero con encuadramientos de muy diverso tenor y con la utilización de los más variados títulos competenciales, desde la mera alusión a las “normas adicionales”, como se dice en los de Baleares, Cantabria, Castilla y León (artículos 11.5, 25.1.h y 26.1.10 respectivamente) o al “desarrollo de la legislación estatal”, caso del de Aragón [artículo 36.2.c)] hasta la “función ejecutiva” y “la gestión o la ejecución”, que se

clarificar el marco competencial proponen “un procedimiento conjunto de codecisión” con el fin de que todos los intereses públicos implicados tengan oportunidad de resultar satisfactoriamente representados¹⁰⁸.

En una línea doctrinal más autonomista, con respecto a la competencia proclamada por el art. 149.1.23 CE sobre “legislación básica en materia de protección del medio ambiente”, se ha objetado un criterio excesivamente uniformador sin atender a las singularidades morfológicas del territorio. Esta rigidez ha sido puesta de manifiesto por MEILÁN GIL al afirmar:

“Las bases que para la protección del medio ambiente aprueba el Estado han de consistir en el mínimo que requiere la heterogeneidad del litoral español. Cien metros no son lo mismo

asumen en el de Canarias, así como en el cántabro y el castellano-leonés [artículos 33.a), 24.a) y 28.3]. Sin embargo, como reconoce el TC en diversas ocasiones, “tal heterogeneidad ha sido reconducida a una cierta uniformidad por obra de la Ley Orgánica 9/1992, donde se transfirió a las Comunidades Autónomas de Aragón, Baleares, Cantabria y Castilla y León, entre otras, «el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de... normas adicionales de protección del medio ambiente»... «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca» (artículo 3). Hoy en día, por tanto, el esquema en la materia está en función de conceptos aparentemente simples, por una parte el de lo básico y por la otra el de su desarrollo y ejecución. La exposición de motivos de la Ley Orgánica 9/1992 desvela la aspiración de nivelar en este aspecto las Comunidades Autónomas a quienes se transfieren competencias con aquellas otras que ya las disfrutaban. Por tanto el «desarrollo legislativo y ejecución» en ambos casos ofrecen análogo significado y tienen como referencia las normas básicas estatales de las cuales traen causa las autonómicas, mientras que las «adicionales» sirven para establecer una protección medioambiental más intensa” (STC 102/1995).

¹⁰⁸ *Ibidem*, pág. 141.

en el Mediterráneo que en el Atlántico, en el Cantábrico o en las Rías Bajas de Galicia¹⁰⁹".

Entiende el citado autor que por esa diversidad de la configuración de las zonas costeras resulta razonable que las CC.AA. sean las competentes para determinar lo que resulta más adecuado para garantizar el principio de igualdad en el ejercicio de derechos determinado por el art. 149.1.1 CE. En cualquier caso, la intervención de la Administración General del Estado quedaría salvaguardada mediante la técnica del informe preceptivo y vinculante del art. 112 de la LC.

En mi opinión, y considerando la diversidad morfológica de las diferentes zonas costeras del Estado, puede afirmarse que la protección ambiental ha de adaptarse a las singularidades del territorio ya transformado y no el territorio a la protección ambiental (entendida en sentido abstracto), garantizando en todo caso la integridad del dominio público marítimo-terrestre y de los valores paisajísticos y ambientales que le son inherentes. A ello contribuirán los potentes instrumentos de ordenación del territorio como el POLGA¹¹⁰, que recogen los principios constitucionales y los contemplados en la Ley de Costas adaptándose a la realidad física de las zonas costeras de cada Comunidad Autónoma.

Cuestión distinta es que el Estado configurara un régimen transitorio de directa aplicación para aquellas Comunidades Autónomas que no

¹⁰⁹ Cfr. MEILÁN GIL J.L., "Dominio público y protección del litoral. La Ley de costas veinte años después", *Estudios sobre la ordenación, planificación (...)*, op. cit., pág. 114.

¹¹⁰ En la tramitación de los instrumentos de ordenación del territorio interviene la Administración General del Estado mediante la técnica del informe preceptivo y vinculante contemplado en el art. 112.a) de la Ley de Costas.

tengan aprobados los correspondientes instrumentos de ordenación de las zonas costeras que incluyan lógicamente la perspectiva ambiental.

Esa complementariedad de la protección ambiental por parte de las Comunidades Autónomas y de la Administración General del Estado se englobaría en el principio de “buena administración y buen gobierno del litoral” que presupone la existencia de una “armoniosa y razonable conexión entre los diferentes niveles de gobierno y administración en la materia. Junto a la integración de los aparatos administrativos con competencias en la materia, es muy importante propiciar espacios de cooperación y colaboración entre los diferentes niveles de gobierno con competencias reales en materia de litoral¹¹¹”.

3. La peculiaridad competencial de los espacios naturales situados en el dominio público marítimo-terrestre

La STC 102/1995 dictada con motivo de la aprobación de la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestre analizó si las Comunidades Autónomas tienen competencias sobre espacios naturales situados en las aguas marítimas sobre las que el Estado ejerce soberanía.

La citada STC declara inconstitucional el art. 21.3 de la Ley 4/1989 el cual reservaba al Estado la declaración y gestión de los espacios naturales protegidos cuando tengan por objeto la protección de las riberas del mar, de los ríos, del mar territorial y de las aguas interiores y

¹¹¹ Cfr. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “La buena administración y el buen gobierno del litoral en Europa: especial referencia a la gestión integrada de las zonas costeras”, *Estudios sobre la ordenación (...)* op. cit., pág. 179.

los recursos naturales de la zona económica y de la plataforma continental

El TC recuerda que el dominio público no es un título atributivo de competencias señalando que: “es opinión pacífica que la titularidad del dominio público no confiere, por sí misma, competencia alguna. Tampoco tiene tal virtud taumatúrgica la importancia de estos bienes para el interés general, valor colectivo donde estriba el fundamento de la calificación jurídica como públicos y de la adscripción de su dominio al Estado”.

La naturaleza jurídica de la actividad es el único criterio para identificar su idoneidad constitucional. “En ningún caso la titularidad dominical se transforma en título competencial desde la perspectiva de la protección del medio ambiente, sin perjuicio por supuesto de las funciones estatales respecto de estos bienes desde su propia perspectiva”.

La citada STC concreta que:

“La calificación de un segmento o trazo de la zona marítimo-terrestre como parte de un espacio natural protegible corresponde también a la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre. Lo mismo cabe decir de la gestión, a los solos efectos de la protección del medio ambiente, sin que la posibilidad de interferencias recíprocas (...) autorice a unificarlas mediante la absorción de una por la otra. Tal tentación nos conduciría al redescubrimiento del Estado centralista”.

GARCÍA PÉREZ Y SANZ LARRUGA señalan a este respecto que: “la doctrina es reveladora, pero limitada”, ya que aunque el precepto se refiere a los espacios naturales protegidos que tengan por objeto la protección de los bienes señalados en el art. 3 de la Ley de Costas, la

sentencia encabeza el fundamento jurídico 20 con el título de: “Espacios naturales enclavados en la zona marítimo-terrestre” y a ellos parece referirse la doctrina del TC anteriormente transcrita¹¹².

En línea con la citada STC 102/1995, la Ley 42/1997, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, ha dispuesto en su art. 36:

“1. Corresponde a las Comunidades Autónomas la declaración y la determinación de la fórmula de gestión de los espacios naturales protegidos en su ámbito territorial y en las aguas marinas cuando, para estas últimas, en cada caso exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente.

2. En los casos en que un espacio natural protegido se extienda por el territorio de dos o más Comunidades Autónomas, éstas establecerán de común acuerdo las fórmulas de colaboración necesarias¹¹³”.

¹¹² Cfr. GARCÍA PÉREZ M. y SANZ LARRUGA, F.J., “La distribución de competencias en (...)”, op. cit., pág. 312.

Citan en apoyo de su afirmación la STC 195/1998, de 1 de octubre, sobre las Marismas de Santoña y Noia.

¹¹³ En similares términos se manifiesta el artículo 57 del reformado Estatuto de Autonomía para Andalucía aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo: “1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23^a de la Constitución, en materia de: e) Delimitación, regulación, ordenación y gestión integral de los espacios naturales protegidos, incluyendo los que afecten a las aguas marítimas de su jurisdicción, corredores biológicos, y hábitat en el territorio de Andalucía, así como la declaración de cualquier figura de protección y establecimiento de normas adicionales de protección ambiental”. Con anterioridad a la promulgación de la Ley 42/2007, la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales recogió en su artículo 16.2 que

“corresponderá a la Administración General del Estado la gestión de los Parques Nacionales declarados sobre aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, cuando el ecosistema protegido carezca de continuidad ecológica con la parte terrestre o la zona marítimo-terrestre situadas en la Comunidad Autónoma”. Esta Ley está pendiente de resolución del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Comunidad Autónoma de Canarias.

En Galicia y con respecto a la citada Ley 5/2007, se creó una Comisión Bilateral entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Galicia para la solución del conflicto (DOG nº 133, 10-7-2007) que alcanzó un acuerdo (DOG nº 17, 24-1-2008), en los siguientes términos:

a) La Administración general del Estado se compromete a establecer criterios objetivos que permitan delimitar el concepto técnico de continuidad ecológica previsto en el artículo 16.2º de la Ley 5/2007. A estos efectos, el Gobierno recogerá en el desarrollo reglamentario de la Ley 5/2007 un precepto redactado en los siguientes términos:

“La existencia o no de continuidad ecológica, a efectos del artículo 16.2º de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, se determinará, al menos, conforme a los siguientes criterios:

-Existencia apreciable de fractura geológica o geomorfológica, tanto en la tipología de los materiales como en su génesis y dinámica.

-Diferencias cuantificables en los valores de los parámetros físicos ambientales (profundidad, composición de las aguas, régimen mareal, turbidez, temperatura...).

-Sistemas naturales distintos y no pertenecientes a la misma serie de evolución (progresiva o regresiva).

-Diferentes especies marinas caracterizadoras, independientemente de la presencia de especies comunes generalistas de todo el medio marino.

-Flujos de energía y de materia, procesos ecológicos asociados, y cadenas tróficas de cada sistema independientes y no relacionadas.

-No repercusión de las actuaciones ordinarias y de las transformaciones desarrolladas (tipo desaladoras, emisarios, diques, puertos) en un sistema sobre los valores y procesos naturales del otro”.

b) La Administración general del Estado promoverá y garantizará la participación en el procedimiento de declaración de los parques nacionales marinos de las Comunidades Autónomas afectadas. A estos efectos, el Gobierno se compromete a incluir en el desarrollo reglamentario de la Ley 5/2007 un precepto redactado en los siguientes términos:

“En el procedimiento de declaración de un parque nacional sobre aguas marinas bajo

Por su parte, el art. 6 de la citada Ley 42/2007 relativo a las competencias de la Administración General sobre la biodiversidad marina establece que corresponde al Ministerio de Medio Ambiente el ejercicio de funciones administrativas de la mencionada Ley, respetando los respectivos Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas del litoral, en los siguientes supuestos:

- a) Cuando se trate de espacios, hábitats o áreas críticas situadas en áreas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, siempre que no concúrranlos requisitos del art. 36.6 relativo a la declaración por las Comunidades Autónomas de los espacios naturales protegidos en su ámbito territorial.
- b) Cuando afecten a especies cuyo hábitat se sitúen en los espacios señalados en el párrafo anterior o bien a especies marinas altamente migratorias.
- c) Cuando, de conformidad con el derecho internacional, España tenga que gestionar espacios situados en los estrechos sometidos al Derecho Internacional o en alta mar.

soberanía o jurisdicción nacional, cuando el Ministerio de Medio Ambiente estime que el ecosistema protegido carece de continuidad ecológica con la parte terrestre o la zona marítimo-terrestre situadas en una Comunidad Autónoma, solicitará informe a los órganos competentes de dicha Comunidad Autónoma acerca de la concurrencia de los requisitos establecidos en el artículo 16.2º de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales.

En el supuesto de discrepancias entre el órgano competente de la Comunidad Autónoma consultada y el Ministerio de Medio Ambiente acerca de la falta de continuidad ecológica, este departamento constituirá un grupo de trabajo con representantes de las dos administraciones a fin de alcanzar un acuerdo al respecto, en el plazo máximo de 30 días. Transcurrido dicho plazo sin que se alcance dicho Acuerdo, se continuará la tramitación conforme a la disposición adicional cuarta de la Ley 5/2007, de 3 de abril”.

Este nuevo enfoque nos lleva a pensar en la necesidad de reformular jurídicamente el concepto de litoral y dotarlo de sustantividad propia con respecto a la ordenación del territorio. La ordenación del litoral cuya competencia es de las Comunidades Autónomas debe definirse desde una vertiente holística que integre los diversos títulos ambientales, territoriales, urbanísticos, pesqueros, etc., sin perjuicio de que en la definición de estas políticas intervenga la Administración General del Estado.

La STC 102/1995 ha declarado el ajuste a la Constitución Española de 1978 del sistema de planificación establecido en la Ley 4/1989, considerando que: “La planificación de los recursos naturales no se sino una forma de poner orden y concierto para conseguir la utilización racional que exige la Constitución (art. 45.1)”.

Considera que:

“El mandato de planificar, tal y como aparece configurado en los cuatro párrafos que componen el artículo 4 de la Ley se acomoda sin esfuerzo alguno al concepto de lo básico y en su ámbito encuentra su sede propia la determinación de los objetivos así como del contenido mínimo de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales”.

El art. 4.1 de la citada Ley 4/1989 dispone que: “Las Administraciones públicas competentes planificarán los recursos naturales”, identificando a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales como la “pieza de bóveda” de la planificación ambiental, señalando sus objetivos (apartado 2º):

- a. Definir y señalar el estado de conservación de los recursos y ecosistemas en el ámbito territorial de que se trate.

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

- b. Determinar las limitaciones que deban establecerse a la vista del estado de conservación.
- c. Señalar los regímenes de protección que procedan.
- d. Promover la aplicación de medidas de conservación, restauración y mejora de los recursos naturales que lo precisen.
- e. Formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias señaladas.

Por su parte, el art. 4.3 de la mencionada Ley 4/1989, establece el contenido mínimo de los citados Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

La citada STC 102/1995 dispone que son las Comunidades Autónomas -de acuerdo con lo señalado en la Exposición de Motivos de la citada Ley- “quienes hayan de elaborar y aprobar, con rango legal o reglamentario, los Planes de Ordenación cuando tengan asumidos el desarrollo legislativo y la ejecución. Por otra parte, la naturaleza normativa de todos los planes permite que esta función pueda entrar en la órbita de la competencia estatal legiferante en tanto cumpla el requisito exigido constitucionalmente al respecto, su contenido básico y mínimo. La Constitución no veda la viabilidad de un plan nacional para la ordenación de los recursos naturales”.

VII. EL PLAN DE ORDENACIÓN DEL LITORAL DE GALICIA

1. Antecedentes

Para una adecuada comprensión del Plan de Ordenación del Litoral de Galicia (POLGA) conviene recordar el contexto y los antecedentes históricos que han dado lugar a su aprobación.

A. El Estatuto de Autonomía para Galicia y la ordenación del litoral

En primer lugar, procede realizar una referencia a la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, que aprobó el Estatuto de Autonomía para Galicia. En su Título II y como competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma se contienen diversas competencias exclusivas que afectan a la ordenación del litoral:

- La ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda¹¹⁴.
- Los puertos que no hayan sido calificados de interés general por el Estado, los puertos refugio y los puertos deportivos¹¹⁵.
- La pesca en las rías y demás aguas interiores, el marisqueo, la acuicultura¹¹⁶.
- Las cofradías de pescadores¹¹⁷.

¹¹⁴ Vid. art. 27.3.

¹¹⁵ Vid. art. 27.9.

¹¹⁶ Vid. art. 27.15

¹¹⁷Vid. art. 27.9

- Normas adicionales de protección del medio ambiente¹¹⁸ y del paisaje en los términos del art. 149 de la CE¹¹⁹.

La Comunidad Autónoma de Galicia ostenta, además, otras competencias de desarrollo legislativo y de ejecución de competencias propias del Estado, referidas a la ordenación del sector pesquero¹²⁰ y a los puertos pesqueros¹²¹.

Asimismo, dentro de las competencias de ejecución de la legislación del Estado le corresponden las de salvamento marítimo¹²², vertidos industriales y contaminación en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral gallego¹²³.

B. La ordenación del litoral en la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia

La Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia (LOTG)¹²⁴ desarrolla la competencia exclusiva que ostenta la Comunidad Autónoma en materia de “ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”, en virtud de los títulos atribuidos por el art. 148.1.3 CE y 27.3 del Estatuto de Autonomía para Galicia.

¹¹⁸Vid. Ley 8/2001, de 2 de agosto, de Protección de la Calidad de las Aguas de las Rías de Galicia y de Ordenación del Servicio Público de Depuración de Aguas Residuales Urbanas. BOE nº 230, 25-9-2001.

¹¹⁹ Vid. art. 27.30

¹²⁰ Vid. art. 28.5

¹²¹ Vid. art. 28.6

¹²² Vid. art. 29.3

¹²³ Vid. art. 29.4

¹²⁴ Vid. DOG nº 233, 5-12-1995.

La LOTG realiza un diagnóstico de la situación territorial de Galicia, aludiendo a la acumulación de iniciativas carentes de vocación territorial, sin una distribución espacial de actividades y usos que aprovechen las potencialidades de cada zona.

Esta carencia supone una merma en la calidad de vida y del medio natural gallego¹²⁵. La ausencia de ordenación supramunicipal ha generado un claro desequilibrio territorial que ha propiciado que la población, la actividad económica y las infraestructuras se hayan concentrado en una parte relativamente reducida del territorio autonómico, identificada con el “corredor atlántico”, dejando en peor condición a las demás zonas. Esto ha provocado una diferencia en la calidad de vida y acceso a las más relevantes dotaciones públicas y oportunidades entre los habitantes de las zonas urbanas y las rurales.

Como terapia, la Ley propone la necesidad de aplicar una política integradora a través de la ordenación del territorio con el fin de superar la visión parcial y aislada en la aplicación de las distintas políticas públicas. Para ello, le atribuye un carácter organizador de las funciones sectoriales bajo el principio de coordinación¹²⁶.

Como objetivo fundamental, la LOTG se propone crear los instrumentos necesarios para la coordinación de la política territorial y la ordenación espacial de la Comunidad Autónoma, con el fin de favorecer la utilización racional del territorio gallego y proteger el medio natural, mejorar la calidad de vida y contribuir al equilibrio territorial¹²⁷.

¹²⁵Vid. Exposición de Motivos LOTG.

¹²⁶Ibidem.

¹²⁷ Vid. art. 1 LOTG.

Esa política de integración procura la compatibilidad del proceso de desarrollo productivo, la transformación del suelo mediante la urbanización y la ordenación turística, todo ello con una clara perspectiva económica, con la utilización racional de los recursos naturales, especialmente los ligados al litoral, a los recursos hidráulicos y al paisaje¹²⁸.

La LOTG prevé diversos instrumentos de ordenación del territorio¹²⁹: directrices de ordenación del territorio, planes territoriales integrados, programas coordinados de actuación, planes y proyectos sectoriales y planes de ordenación del medio físico. Estos instrumentos se configuran como complementarios y no excluyentes de los previstos en la legislación urbanística¹³⁰.

Las *Directrices de Ordenación del Territorio* (DOT) constituyen la clave de bóveda para establecer el diseño de la ordenación del territorio de Galicia. Establecen los criterios de asentamiento de las actividades de acuerdo con las políticas sociales, económicas y culturales. Poseen una vocación integradora de todas las políticas sectoriales que inciden en el territorio con una amplia perspectiva que afecta a los planes, programas y acciones que desarrollan las diversas Administraciones públicas de Galicia bajo la óptica de la coordinación¹³¹. Las DOT afectan tanto a las actuaciones públicas como a las privadas.

¹²⁸ Vid. art. 3.c).

¹²⁹ Vid. art. 4.

¹³⁰ Vid. art. 5.

¹³¹ Así, le corresponde la “proposición de las relaciones entre las distintas administraciones y organismos públicos que intervengan en el territorio de la Comunidad Autónoma, formulando las propuestas relativas a los procedimientos e instancias a través de los que deban ser resueltos los conflictos que puedan surgir en la fijación o ejecución de las actividades a desarrollar, dejando a salvo en todo caso las

La aprobación de las DOT -que ha concluido con el Decreto 19/2011, de 10 de febrero, de la Xunta de Galicia-, ha sufrido un extenso e incierto periplo¹³² que ha concluido con la citada aprobación transcurridos más de quince años desde la aprobación de la LOTG en 1995.

El proceso se inició el 14 de febrero de 1996 con la propuesta de acuerdo de la Xunta de Galicia por la que se inició el procedimiento de elaboración de las DOT. El 6 de marzo de 1997 se publica en el DOG la resolución de 26 de febrero de 1997 de la *Secretaría Xeral de la Consellería de Política Territorial Obras Públicas e Vivenda* por la que se acuerda la publicación del acuerdo de inicio de las DOT de 14 de febrero de 1996.

En junio de 1999 finalizó el documento de información y diagnóstico de las DOT.

Desde agosto de 2001 a septiembre de 2001 estuvo activo el canal de participación institucional, dando lugar el 25 de febrero de 2002 a elaboración del “documento de hipótesis del modelo territorial”.

El primer documento con un cierto contenido ordenador se produce en diciembre de 2004. Se trata del “documento de avance” de las DOT sometido al procedimiento de consultas establecido en el art. 10.4 de la LOTG.

En la séptima legislatura del Parlamento de Galicia, se da ya un mayor impulso al citado instrumento de ordenación del territorio con su aprobación inicial, mediante orden de 28 de agosto de 2008 de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Transportes¹³³.

facultades que al Estado reconoce la legislación urbanística vigente” (vid. art. 7.d) LOTG).

¹³² Vid. <http://www.xunta.es>

¹³³ Vid. DOG. nº 180, 17-9-2008.

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

Posteriormente, en la octava legislatura, se le da el impulso final a este dilatado proceso con los siguientes hitos¹³⁴ hasta su aprobación definitiva mediante el citado Decreto de la Xunta 19/2011:

- Orden de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de 9 de noviembre de 2009, por la que se acuerda retrotraer el expediente de tramitación de las DOT al inicio del proceso de evaluación ambiental estratégica¹³⁵.
- Realización en febrero de 2010 del “documento de referencia” en el marco del procedimiento de evaluación ambiental estratégica.
- Aprobación inicial y apertura de un período de exposición al público¹³⁶ de las DOT de dos meses, mediante orden de la Consellería de Medio Ambiente Territorio e Infraestructuras de 23 de junio 2010¹³⁷.
- Realización en diciembre de 2010 del Informe del proceso de participación pública y consultas.
- Elaboración en diciembre de 2010 de la memoria ambiental.
- Aprobación provisional del documento en diciembre de 2010.

¹³⁴ Vid. <http://www.xunta.es>

¹³⁵Vid. DOG nº 227, 19-11-2009.

¹³⁶Para más información puede consultarse la página web <http://www.cmati.xunta.es>

Las DOT recibieron un total de 88 alegaciones de las que 30 proceden de ayuntamientos y 10 de asociaciones ecologistas. Los puntos de discrepancia principal tienen que ver con el modelo de desarrollo territorial, agrupado en torno a áreas metropolitanas y áreas urbanas que potencia el área litoral y olvida el interior más despoblado, y por la falta de engarce entre estas directrices y otra planificación en vigor o en trámite, además del olvido de consideraciones ambientales relevantes.

¹³⁷ Vid. DOG. nº 123, 30-6-2010.

Con respecto a la ordenación del litoral, las determinaciones que conforman el contenido de las DOT y que más pueden incidir en él son:

- La formulación de un diagnóstico de los problemas existentes en relación con los asentamientos urbanos y productivos, con el medio físico y los recursos naturales¹³⁸, considerando la importante presión que aquéllos ejercen sobre las zonas costeras.
- La delimitación de las áreas de protección que queden sustraídas al desarrollo de las actividades urbanas, para ser destinadas a la preservación o explotación de los recursos naturales, atendiendo a su valor cultural, social o económico y estableciendo la prioridad de dicho destino¹³⁹.
- La delimitación de áreas homogéneas de carácter supramunicipal, con arreglo a su potencial desarrollo y situación socioeconómica¹⁴⁰, que es lo que se ha efectuado mediante la identificación de las áreas metropolitanas, las regiones urbanas y los “nodos” de equilibrio territorial.
- La determinación de los criterios y condiciones a las que deben someterse las propuestas de desarrollo urbano, industrial, agrícola, etc., en función de las disponibilidades de recursos energéticos, hidráulicos o de saneamiento¹⁴¹. Esto supone una

¹³⁸ Vid. art. 7.1.a) LOTG.

¹³⁹ Vid. art. 7.1.f) LOTG.

¹⁴⁰ Vid. art. 7.1.g) LOTG.

¹⁴¹ Vid. art. 7.1.i) LOTG.

clara referencia al tratamiento de los vertidos residuales y de las aguas residuales de las ciudades costeras¹⁴² de Galicia.

Así pues, las DOT constituyen el instrumento destinado a establecer las líneas maestras de la ordenación del litoral de la Comunidad Autónoma de Galicia, asumiendo en su formulación los principios de integración, coordinación y participación¹⁴³. Su contenido tras la aprobación definitiva mediante Decreto de la Xunta de Galicia 19/2011, de 10 de febrero, se analizará en un apartado posterior.

En el segundo nivel de ordenación del territorio en Galicia se encuentran los *Planes Territoriales Integrados* (PTI)¹⁴⁴, que en desarrollo de las DOT están dirigidos a la “organización de áreas geográficas supramunicipales de características homogéneas¹⁴⁵”. En Galicia, hasta la aprobación del POLGA mediante Decreto de la Xunta 20/2011, no se

¹⁴²Vid. Ley 8/2001, de 2 de agosto, de Protección de la Calidad de las Aguas de las Rías de Galicia y de Ordenación del Servicio Público de Depuración de Aguas Residuales Urbanas, que trata de “prevenir, minimizar, corregir o, en su caso, impedir los efectos perjudiciales que determinadas obras, instalaciones y actividades públicas o privadas puedan tener sobre la calidad de las aguas de las rías de Galicia, a través de las medidas que en ella se establecen” (art. 1.1.).

¹⁴³Vid. art. 10 LOTG donde se contiene el proceso de elaboración y tramitación de las DOT, en el que se recaba informe de la Administración del Estado y de las Entidades locales, así como de las distintas Consellerías afectadas (apto. 2) con su correspondiente período de “audiencia” por el plazo de dos meses para que las entidades públicas y privadas puedan formular cuantas observaciones y sugerencias estimen oportunas (aptdo. 6).

Así mismo, cabe recordar que la propia LOTG fija como objetivos fundamentales de la ordenación del territorio (art. 3): la “regulación de la participación de la sociedad en el proceso de ordenación territorial para conseguir que ésta sea auténticamente democrática y responda a las aspiraciones y necesidades de la población”.

¹⁴⁴Vid. arts. 12 a 15 LOTG en cuanto a su funcionalidad, contenido, eficacia y procedimiento de aprobación.

¹⁴⁵Vid. art. 12 LOTG.

había aprobado ningún plan de estas características. El mismo, en cuanto a su naturaleza, contenido y procedimiento será objeto de análisis en otro apartado.

En Galicia, los únicos instrumentos de ordenación del territorio que se han tramitado hasta la aprobación de las DOT han sido los *Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal*¹⁴⁶, vinculados a la implantación de infraestructuras¹⁴⁷ y de dotaciones públicas tanto de carácter público como privado¹⁴⁸, siempre y cuando estas últimas revistan “utilidad social¹⁴⁹”.

¹⁴⁶Su finalidad, contenido y procedimiento de aprobación se establece en los arts. 22 a 25 de la LOTG, así como en el Decreto de la Xunta de Galicia 80/2000, de 23 de marzo, que regula los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal (DOG nº 75, 17-4-2000).

¹⁴⁷Vgr. el Decreto 242/2008, de 13 de diciembre, por el que se regula el aprovechamiento de la energía eólica en Galicia, prevé en su art. 2.2. el Plan Sectorial eólico de Galicia como el instrumento de ordenación del territorio, de incidencia supramunicipal, cuyo objetivo es el de regular y ordenar la implantación territorial de parques eólicos. Integra las diferentes áreas de desarrollo eólico para garantizar una adecuada inserción de las infraestructuras e instalaciones de los parques eólicos en el territorio.

¹⁴⁸Vgr. el Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal para el asentamiento industrial de Lourizán, promovido por el Grupo empresarial Ence, S.A., en la ría de Pontevedra, destinado a la fabricación de papel tisú aprobado definitivamente por el Consello de la Xunta de Galicia en su reunión de 26 de diciembre de 2003 (DOG nº 7, de 13 de enero de 2004).

La Sala Tercera del Tribunal Supremo (Sección Quinta) dictó el 26 de abril de 2012 sentencia en el recurso de casación número 6216/2008, interpuesto por la Asociación pola Defensa da Ría de Pontevedra, que anuló el citado Proyecto Sectorial, en cuanto determinaba la exención de licencia y de otros actos de control preventivo municipal de la instalación, así como la vinculación del planeamiento urbanístico y la obligatoriedad de su adaptación al proyecto sectorial también en cuanto se refiere a la dicha fábrica de papel tisú, declarando su ineficacia en cuanto no se procediera a la publicación de su texto normativo (Vid. DOG nº 238, 14-12-2012).

¹⁴⁹ Vid. Art. 22 LOTG.

Los *Planes de Ordenación del Medio Físico* han sido configurados con la finalidad de desarrollar las DOT en los ámbitos que aquellas delimiten en función de sus características morfológicas, agrícolas, ganaderas, forestales paisajísticas o ecológicas diferenciadas, que exijan una consideración y tratamiento unitarios¹⁵⁰. Hasta la fecha ninguno de ellos ha sido objeto de aprobación, si bien ya se contemplan en las DOT vinculados fundamentalmente a la Consellería de Medio Rural¹⁵¹.

El último eslabón de los instrumentos de ordenación del territorio viene determinado por los *Programas Coordinados de Actuación*, que complementan¹⁵² los Planes Territoriales Integrados, así como a las previsiones de los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal¹⁵³. Entre sus funciones está la de formular una programación interanual¹⁵⁴. Tienen un carácter netamente inversor¹⁵⁵. Por su componente interadministrativo, le corresponde a las Consellerías con competencias en economía y hacienda elevar al Consello de la Xunta las propuestas para su elaboración y aprobación bien a propuesta de las Consellerías o de las Entidades Locales¹⁵⁶.

¹⁵⁰ Vid. art. 26.1 LOTG.

¹⁵¹ Vgr. la Directriz 10.1.17 de las DOT prevé que puedan elaborarse para la gestión de tierras de Galicia, que pretenda una mejor implantación territorial de las actuaciones de gestión de tierras como las relativas a la concentración parcelaria, al Banco de Tierras y a la ordenación forestal.

¹⁵² Vid. Directriz 10.1.17 de las DOT.

¹⁵³ Vid. arts. 16 a 21 LOTG.

¹⁵⁴ Vid. art. 16.a) LOTG.

¹⁵⁵ Vid. Directriz 10.1.18 de las DOT.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

C. La "Hipótesis del Modelo Territorial" de la Consellería de Política Territorial de 2002

En el año 2002, la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda publicó de manera restringida un estudio encargado a una consultora privada para elaborar las que se denominan "*Hipótesis del Modelo Territorial*" (HMT), que se interpretaron como un avance de lo que podría ser en el futuro las "Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia".

Este documento de trabajo iba precedido de unas "cuestiones de enfoque" generales del territorio que se proyectaban sobre el caso concreto de Galicia: los "retos territoriales hacia el siglo XXI", los que denomina "territorios-rótula en la nueva Europa", las "oportunidades de integración de los territorios en su entorno", el análisis de la "rótula del área atlántica" y los "componentes básicos de modelo territorial de Galicia". Entre estos componentes básicos se destaca el de:

*"estructurar el litoral como un ámbito de excelencia territorial, que integra las zonas naturales, los centros urbanos y los núcleos tradicionales, reorientando los procesos de urbanización difusa hacia un sistema lineal variado y atractivo, caracterizado por su calidad y por la diversidad de posibilidades de vida y de trabajo"*¹⁵⁷.

En la segunda parte del trabajo, titulada "Sistema de Ciudades y las Infraestructuras Básicas" se analizan las peculiaridades de cada una de las grandes zonas territoriales de Galicia y se caracterizan por sus elementos comunes; así:

¹⁵⁷Hipótesis de Modelo Territorial de Galicia, pág. 35.

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

- 1º.- A Coruña-Ferrol. La Metrópoli del Mar.
- 2º.- Vigo-Pontevedra. La Metrópoli de las dos Rías.
- 3º.- Santiago de Compostela. Espacio de excelencia urbana.
- 4º.- Lugo y Orense. Nodos de dinamización del territorio.
- 5º.- Los sistemas urbanos intermedios.
- 6º.- Articulando el litoral. Nuevas centralidades del litoral de Galicia.
- 7º.- Infraestructuras y modelo territorial.

En el apartado 6, sobre el litoral, se dice que el litoral gallego es uno de los activos más valiosos del territorio y un espacio clave para el futuro regional. El 54% de la población vive en la reducida franja que se extiende entre la cota 50 y el nivel del mar, un espacio que sólo supone el 14% de la superficie de Galicia. Los principales asentamientos urbanos y la mayor parte de las actividades económicas se localizan junto a la costa a la que están vinculadas muchas de las actividades estratégicas de la economía regional. Sin embargo, esta importante área carece de la estructura y de los elementos de cohesión necesarios para generar sinergias y complementariedades capaces de aprovechar todo el potencial que reside en este ámbito¹⁵⁸. Tras distinguir las diferentes zonas litorales de Galicia -el “litoral verde”, la “senda del mar”, los “centros de dinamización turística”, los “nodos de identidad litoral” y las “costas metropolitanas”¹⁵⁹- presenta cuatro líneas de actuación sobre el litoral gallego:

¹⁵⁸Ibidem. Pág. 81.

¹⁵⁹Ibidem. Págs. 81- 90.

1º.- “Integrar más eficazmente los centros urbanos con las zonas costeras e incorporar las fachadas litorales al escenario urbano. Las propuestas para la reorganización de las actividades portuarias y para desarrollar sistemas marítimos de transporte metropolitano constituyen iniciativas muy importantes para dotar de mayor centralidad a los litorales urbanos”¹⁶⁰.

2º.- “Impulsar la recalificación de las fachadas litorales y la asunción de nuevas funciones en los ámbitos que hoy constituyen zonas de ruptura en contacto entre la ciudad y el mar para impulsar la localización de espacios recuperados de actividades estratégicas para la competitividad de áreas urbanas en la nueva economía”¹⁶¹.

3º.- “Incorporar los espacios de segunda residencia de los litorales metropolitanos a las dinámicas de la ciudad mediante operaciones de conversión de viviendas temporales en permanentes, mejora de dotaciones, de infraestructuras y de los espacios urbanos, desarrollo de los sistemas de transporte colectivo y la integración de los usos residenciales, turístico y productivos”¹⁶².

4º.- “Delimitar y dar valor espacios de alta calidad ambiental en el entorno de los espacios costeros más frágiles y emblemáticos por su valor natural. Se trata de hacer compatible el deleite de los espacios más valiosos del territorio con su preservación y

¹⁶⁰Ibídem. Pág. 90.

¹⁶¹Ibídem.

¹⁶²Ibídem.

sostenibilidad en entornos de máxima presión como son las costas metropolitanas”¹⁶³.

En la tercera parte del estudio, dedicada al “Medio Natural y el Sistema Rural”, analiza diversos aspectos del territorio menos urbanizado como las “áreas estratégicas de protección” (espacios naturales), las “áreas recreativas y corredores ecológicos”, la “ordenación del suelo rústico”, el “patrimonio cultural” -con especial referencia a los “Caminos de Santiago”-, los “centros rurales”, los “núcleos de acceso al territorio” y la importancia del “paisaje” en Galicia. Entre las citadas “áreas estratégicas de protección” se destacaban las zonas costeras:

“En Galicia coexisten ámbitos muy valiosos y frágiles en el litoral, sometidos a una fuerte presión, junto con grandes extensiones con un alto potencial ecológico en zonas del interior donde no existen apenas presiones urbanísticas. En estas condiciones, la estrategia de declaración de espacios naturales protegidos no debe dirigirse exclusivamente por criterios de conservación del medio ambiente (...) La estrategia del Litoral Verde que se propone en este documento se dirige a preservar y compatibilizar las zonas más valiosas de la costa con las actividades de su entorno para dotar estas de más calidad y atractivo”¹⁶⁴.

Entre las categorías de “suelo rústico” que se proponían estaban las “áreas de protección” que se aplicarían sobre “los espacios de especial valor ambiental y paisajístico, que singularizan el territorio y albergan recursos naturales de gran importancia y difícilmente recuperables”;

¹⁶³Ibidem.

¹⁶⁴Ibidem. Pág. 112.

así, por ejemplo, estarían dentro de esta categoría las “áreas estratégicas de conservación”, los “ámbitos costeros clasificados como suelo rústico”, etc.¹⁶⁵ En cuanto al paisaje –que constituye una referencia fundamental para el diseño del territorio–, se llama la atención de la considerable antropización del mismo por la “urbanización difusa y la contaminación visual” que afecta especialmente a las zonas costeras de mayor densidad geográfica; las soluciones que se aportan para combatir tales impactos son los “programas de recuperación paisajística” que son particularmente necesarios en las costas de las Rías Bajas y el entorno de Ferrol y A Coruña¹⁶⁶.

El documento terminaba con la exposición de los niveles de la estrategia territorial diseñada, en la que se distinguen la planificación urbanística, la “ordenación de los ámbitos subregionales” y el “modelo territorial global de la Comunidad”. Finalmente, se optaba por la actuación a través de las llamadas “Áreas Funcionales del Territorio” – con un total de 12 áreas en todo Galicia– que, como una escala intermedia de organización, se corresponderían con el ámbito de los “planes territoriales integrados” que establece la LOTG. “Serán –dice en documento– las herramientas de ordenación para definir el modelo territorial y de desarrollo de cada ámbito, asumiendo un papel que permite dotar una perspectiva global a ámbitos hasta ahora ordenados de forma independiente por el planeamiento municipal de cada Ayuntamiento”¹⁶⁷.

¹⁶⁵Ibidem. Pág. 128.

¹⁶⁶Ibidem. Pág. 147.

¹⁶⁷Ibidem. p. 157.

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

D. Las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia y sus determinaciones sobre el litoral

Como se ha dicho anteriormente, en virtud del Decreto 19/2011, de 10 de febrero de la Xunta de Galicia se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT). En la determinación del modelo territorial de Galicia las DOT toman como referencias fundamentales:

- a) El *desarrollo económico equilibrado y sostenible*, para que Galicia se siga aproximando a los niveles de renta y de riqueza de las regiones más desarrolladas.
- b) La *cohesión social y la mejora de la calidad de vida* de la población, de modo que todas las personas dispongan de un nivel adecuado de servicios y de oportunidades.
- c) La *utilización racional del territorio y la sostenibilidad ambiental*, mediante la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.

Las determinaciones contenidas en las DOT pueden ser de dos tipos¹⁶⁸: *excluyentes* (de cualquier otro criterio, localización o uno o diseño territorial o urbanístico) y *orientativas* (debiendo la Administración competente concretar la propuesta que contengan las DOT).

Podemos sintetizar los contenidos de las DOT del siguiente modo:

1º.- Entre los objetivos generales y la estructura básica del modelo territorial se recoge entre sus objetivos prioritarios:

“Estructurar el litoral como un ámbito de excelencia territorial, que integre zonas naturales, centros urbanos y

¹⁶⁸Vid. Exposición de Motivos anexo DOT.

núcleos tradicionales, reorientando los procesos de urbanización difusa hacia un sistema más compacto, de mayor complejidad (diversidad de usos) y atractivo, caracterizado por su calidad y por la diversidad de posibilidades de vida y trabajo¹⁶⁹”.

2º.- Para el logro de sus objetivos, las DOT estructuran el modelo territorial en varios elementos: sistemas de asentamientos (grandes ciudades, sistema urbano intermedio, etc.), planes territoriales integrados (en los que se concretará la delimitación de su ámbito respectivo y se definirá el modelo territorial específico del espacio en cuestión), redes de infraestructuras (de transportes, de telecomunicaciones, etc.) y, además,

“Los espacios litorales, los recursos y patrimonio naturales, el paisaje, el patrimonio cultural y la calidad ambiental son señas de identidad que singularizan el territorio de Galicia aportando elementos de dinamización y desarrollo social¹⁷⁰”.

3º.- Al establecer las determinaciones sobre el “desarrollo y ordenación de los asentamientos, de las áreas empresariales y de las actividades productivas” y, más en particular, las relativas al “desarrollo de actividades productivas en el medio rural” con relación a la “pesca y acuicultura”, se considera excluyente la siguiente determinación:

“Los instrumentos de ordenación territorial y el planeamiento urbanístico, en el planteamiento de sus propuestas de ordenación, tendrán presente el valor del

¹⁶⁹Vid. Determinación 1.2.s).

¹⁷⁰Vid. Determinación 1.3.4.

litoral y de las aguas interiores como soporte de la pesca, el marisqueo y la acuicultura¹⁷¹".

4º.- Con relación a las "infraestructuras y los vectores ambientales del modelo territorial", se recogen diversas determinaciones excluyentes y orientativas relativas a las "infraestructuras portuarias ¹⁷² " y sobre "infraestructuras de generación y abastecimiento energético¹⁷³". Y, en este último supuesto, se establecen concretas determinaciones orientativas sobre la "posible implantación de instalaciones de producción de energía marina" que puede afectar directamente a la ordenación del litoral o a las actividades marinas¹⁷⁴.

5º.- Sobre las determinaciones relativas al "ciclo integral del agua ¹⁷⁵ ", se incluyen importantes indicaciones excluyentes y orientativas íntimamente relacionadas con la gestión integral del litoral y su necesaria coordinación con la planificación hidrológica.

6º.- Las más relevantes determinaciones sobre el litoral se encuentran en el apartado 6, del que sólo se recogen aquí las excluyentes¹⁷⁶:

¹⁷¹Vid. Determinación 3.3.21.

¹⁷²Vid. Determinación 4.4.

¹⁷³Vid. Determinación 4.7.

¹⁷⁴Vid. Determinación 4.7.6.

¹⁷⁵Vid. Determinación 4.8.

¹⁷⁶Para las determinaciones orientativas cfr. los apartados 6.3 a 6.13 de las DOT, que tratan sobre temas tan diversos como el fomento de las relaciones de colaboración y coordinación interadministrativa, de los núcleos de identidad del litoral, de sus instrumentos de ordenación territorial y urbanística, de la renovación de las fachadas litorales, de las playas, de los aparcamientos, de los itinerarios costeros, etc.

6.1. La Xunta de Galicia elaborará un Plan de Ordenación del Litoral que tendrá naturaleza de plan territorial integrado. Este Plan tendrá por objeto el diagnóstico integrado del sistema litoral, en el que se incluyen todos los terrenos y elementos en los que se produce alguna relación natural, cultural, funcional, urbanística o visual con la costa. Además, concretará las medidas de protección necesarias y establecerá las condiciones para el desarrollo urbanístico y la implantación de instalaciones destinadas a usos productivos, turísticos y recreativos.

6.2. Las actuaciones en suelo rústico de protección de costas, incluida la adecuación de espacios para uso y disfrute público, procurarán el mantenimiento de la máxima naturalidad y, en su caso, la restauración de la calidad medioambiental y la protección del patrimonio cultural costero.

7º.- En las determinaciones sobre el “patrimonio natural¹⁷⁷”, procede destacar la específica referencia al litoral al referirse a las “redes de áreas de interpretación de la naturaleza y de itinerarios de interés ambiental y paisajístico”, estableciendo como determinación orientativa que estarán integradas por los ámbitos compatibles con usos de ocio y de educación ambiental, realzando las oportunidades singulares de los espacios rurales¹⁷⁸.

8º.- Finalmente, en cuanto al apartado sobre la “aplicación, desarrollo y revisión”, se señala que las DOT serán completadas y

¹⁷⁷Vid. Determinación 7.

¹⁷⁸Vid. Determinación 7.3.2.

desarrolladas por medio de otros instrumentos como es el caso de los “planes territoriales integrados” entre los que se cita el Plan de Ordenación del Litoral¹⁷⁹.

Así pues, sobre las base de las mencionadas determinaciones, bajo un sistema de planeamiento gradual, los demás instrumentos de ordenación del territorio, completarán y ejecutarán las determinaciones de las DOT para el cumplimiento de los fines y objetivos en ellas señalados.

E. La previsión del Plan de Ordenación del Litoral en la Ley de Ordenación Urbanística y de Protección del Medio Rural de Galicia de 2002¹⁸⁰

Otra técnica que presenta una gran importancia en la gestión integrada del litoral es el urbanismo o los sistemas de planificación de los usos del suelo. Es el urbanismo el que va a establecer la ordenación pormenorizada¹⁸¹ de las distintas posibilidades edificatorias, detallando sus parámetros de aplicación así como las posibilidades de utilización del mismo. El último estadio del planeamiento será esa ordenación detallada¹⁸² que permitirá la ejecución de los usos del suelo.

¹⁷⁹Vid. Determinación 10.1.4.

¹⁸⁰Cfr. *in totum* la monografía de FERNÁNDEZ CARBALLAL, A.: *Derecho Urbanístico de Galicia*, Thomson-Civitas, Madrid, 2003. Y más recientemente, MEILÁN GIL, J.L. (Dir.): *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2009.

¹⁸¹Vid. STSJ de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, nº 1327/2008, de 11 de septiembre (rec. 643/2006).

¹⁸² Vid. art. 109 LOUGA.

Por lo que se refiere a la legislación urbanística de Galicia, los dos primeros antecedentes legislativos en esta materia -la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la Ley del Suelo a Galicia¹⁸³ y la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia¹⁸⁴- no contenían referencia alguna a la ordenación del litoral.

Como novedad, la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia¹⁸⁵ (LOUGA) trató de incorporar los profundos efectos que la aprobación de la Ley estatal 6/1998 había dejado en la legislación urbanística sobre urbanismo y suelo, pero optando por un modelo mucho más sostenible y protector especialmente con el medio rural y el paisaje. De esta forma, la Comunidad Autónoma de Galicia estableció, en el ejercicio de sus competencias¹⁸⁶, un completo y detallado marco jurídico del régimen urbanístico de Galicia, en sus diferentes aspectos (planificación, régimen del suelo, distribución de cargas y beneficios, ejecución del planeamiento, disciplina urbanística, etc.).

De esta Ley vamos a extraer únicamente las determinaciones legales que afectan a las cuestiones ambientales y que, por ende, pueden proyectarse sobre una gestión sostenible del litoral gallego.

¹⁸³Cfr. BOE nº 257, 26-10-1985.

¹⁸⁴Cfr. BOE nº 103, 30-4-1997.

¹⁸⁵DOG nº 252, de 31 de diciembre de 2002.

La LOUGA ha sido modificada hasta en siete ocasiones por las siguientes normas de rango legal: Ley 15/2004, de 29 de diciembre, Ley 6/2007, de 11 de mayo, Ley 6/2008, de 19 de junio, Ley 2/010, de 25 de marzo, ley 15/2010, de 28 de diciembre, Ley 4/2012, de 12 de abril y Ley 8/2012, de 29 de junio.

¹⁸⁶Vid. art. 27.3 Estatuto de Autonomía de Galicia.

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

En el Preámbulo de la Ley se explica el origen de la reforma de la legislación urbanística de Galicia: se trata de un *Acuerdo Marco* para la reforma del urbanismo de Galicia de 27 de julio de 2001, entre el Conselleiro de Política Territorial, los Alcaldes de varios municipios de Galicia y la Federación Gallega de Provincias y Municipios, con la finalidad doblemente explicitada en el apartado I del mismo:

“Contribuir al desarrollo armónico del territorio, preservar el patrimonio arquitectónico de Galicia, el medio ambiente urbano y rural y conseguir una ciudades más habitables y sostenibles (...) La finalidad esencial de la Ley debe ser “mejorar substancialmente la calidad de la ordenación urbanística de Galicia con el objetivo de favorecer el desarrollo equilibrado y sostenible del territorio, contribuir a elevar la calidad de vida y la cohesión social de la población, proteger y potenciar el patrimonio natural y cultural y garantizar el derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna”.

Asimismo, el Preámbulo destaca¹⁸⁷ la vital importancia del litoral en Galicia y las *bases de sostenibilidad* que debe regir el proceso de planificación urbanística de Galicia, resaltando la “arquitectura rural de excepción” con que cuenta Galicia y ensalzando su territorio “de incalculable valor paisajístico” y “con un litoral de extraordinario valor económico, ambiental, histórico y cultural”.

El Preámbulo se refiere a males endémicos que deterioran la costa y el paisaje y a los que la citada Ley trata de poner freno: la anarquía de construcciones y usos, el deterioro de las edificaciones, la falta de conclusión de muchas de ellas y la degradación del paisaje, provocada

¹⁸⁷Vid. apartado II Exposición de Motivos.

por los muchos movimientos de tierra inadecuados y el desarrollo tecnológico aplicado, muchas veces, de forma incontrolada en el medio rural.

Se toma como marco de referencia el Sexto Programa comunitario en materia de medio ambiente *-Medio ambiente 2010: el futuro en nuestras manos-*, que establece como uno de sus cinco ejes prioritarios de acción estratégica tener en cuenta el medio ambiente en la gestión y ordenación del territorio mediante la difusión y el fomento de las mejores prácticas relativas a la planificación sostenible. Como acción prioritaria relativa a la biodiversidad, propone la protección, conservación y restauración de los suelos y los paisajes, el desarrollo sostenible de los bosques y la protección y restauración del litoral.

En cuanto al propio texto normativo, llama la atención la integración de los fines y valores ambientales y culturales en la actividad urbanística¹⁸⁸, con la finalidad de:

- preservar el medio físico, los valores tradicionales, las señas de identidad y la memoria histórica de Galicia;
- armonizar las exigencias de ordenación y conservación de los recursos naturales y del paisaje rural y urbano con el mantenimiento, diversificación y desarrollo sostenible del territorio y de su población, para contribuir a elevar la calidad de vida y la cohesión social de la población;
- conseguir la integración armónica del territorio y proteger los valores agrarios, forestales y naturales y la riqueza y variedad arquitectónica fomentando el empleo de las formas constructivas

¹⁸⁸Vid. art. 4 LOUGA.

propias de las diversas zonas y garantizando su integración en el medio rural¹⁸⁹.

Al regular la clasificación del suelo¹⁹⁰, la Ley lleva a cabo una de las reformas más significativas relativa a los núcleos rurales situados en el borde litoral¹⁹¹, estableciendo que los situados en la franja de 200 metros desde el límite interior de la ribera del mar no podrán ser ampliados en dirección al mar, salvo en los casos excepcionales en que el Consello de la Xunta lo autorice expresamente. Para ello, se tendrá en consideración la especial configuración de la zona costera en la que se encuentren o cuando concurren motivos justificados de interés públicos.

También introduce como categoría específica el “suelo rústico de protección de costas¹⁹²”, constituido por los terrenos se encuentren a una distancia inferior a 200 metros del límite interior de la ribera del mar, excluyendo de esa categoría obviamente los que correspondan a los núcleos urbanos y rurales, al corresponder a suelos ya transformados urbanísticamente. Excepcionalmente, previo informe favorable de la Comisión Superior de Urbanismo de Galicia¹⁹³, el plan general de ordenación municipal podrá reducir, por razones debidamente justificadas, la franja de protección hasta los 100 metros, a contar desde el límite interior de la ribera del mar.

¹⁸⁹La cursiva es de autor.

¹⁹⁰Vid. Capítulo II, Título I.

¹⁹¹ Vid. art. 13 LOUGA.

¹⁹² Vid. art. 32.2.e) LOUGA.

¹⁹³Es un órgano creado por el Decreto de la Xunta de Galicia 119/1998, de 16 de abril (DOG nº 74, 20-4-1988). Es un órgano colegiado de carácter consultivo en materia de urbanismo, encuadrado en la estructura orgánica de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda (art. 1)..

Asimismo, se contempla la categoría de “suelo rústico de protección de espacios naturales¹⁹⁴”, constituido por los terrenos sometidos a algún régimen de protección por aplicación de la ley 9/2001, de Conservación de la Naturaleza, o de la legislación reguladora de los espacios naturales, la flora y la fauna (vgr. los terrenos incluidos dentro de la *Red Natura*).

También existe una previsión que bien puede aplicarse a los terrenos incluidos en la zona de influencia y que se hallen comprendidos entre los 200 mts y los 500 mts desde el límite interior de la ribera del mar, que podrán incluirse en la categoría de “suelo rústico de protección paisajística¹⁹⁵” y que se hallan muy vinculados a las “áreas de mejora ambiental y paisajística” del POLGA. En esta categoría de suelo se incluyen los terrenos que hayan de ser preservados de la transformación urbanística, con la finalidad de proteger las vistas panorámicas del territorio y del mar.

La LOUGA contiene una importante previsión garantista al prever que, cuando un terreno, por sus características, pueda corresponder a varias categorías de suelo rústico, se optará entre incluirlo en la categoría que otorgue mayor protección o bien incluirlo en varias categorías, cuyos regímenes se aplicarán de forma complementaria¹⁹⁶. Si se produce contradicción entre dichos regímenes, prevalecerá el que otorgue mayor protección.

Este carácter protector y de prevalencia ambiental se ve reforzado por las “reglas de interpretación¹⁹⁷” de la propia LOUGA, cuando establece

¹⁹⁴ Vid. art.32.2.f) LOUGA.

¹⁹⁵ Vid. art. 32.2.g) LOUGA.

¹⁹⁶ Vid. art. 32.3 LOUGA.

¹⁹⁷ Vid. art. 6 LOUGA.

que las dudas en la interpretación del planeamiento urbanístico producidas por imprecisiones o por contradicciones entre documentos de igual rango normativo se resolverán teniendo en cuenta los criterios de menor edificabilidad, de mayor dotación para espacios públicos y de mayor protección ambiental, y aplicando el principio general de interpretación integrada de las normas.

Por lo que se refiere al “Planeamiento Urbanístico” –regulado en el Título II- se declara la vinculación jerárquica de los planes de ordenación urbanística a “las determinaciones de las directrices de ordenación del territorio y a los demás instrumentos establecidos por la LOTG¹⁹⁸”. Este extremo será objeto de verificación en el acto de aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Municipal por el Conselleiro con competencias de ordenación urbanística y ordenación del territorio, donde se comprobará:

- La coherencia del plan con las directrices de ordenación del territorio y los demás instrumentos previstos en la Ley 10/1995, de Ordenación del Territorio de Galicia¹⁹⁹.
- La incidencia del plan sobre las materias de competencia autonómica y sobre las políticas autonómicas de desarrollo sostenible, y la articulación de las infraestructuras de carácter local con los elementos vertebradores del territorio de alcance supramunicipal, considerando que la ordenación urbanística de los terrenos situados en la franja de 500 metros desde la ribera

¹⁹⁸ Vid. art. 45.2 LOUGA.

¹⁹⁹ Vid. art. 85.9.c) LOUGA.

del mar afecta a intereses autonómicos, por el valor del litoral como recurso natural y ambiental no renovable²⁰⁰.

En las determinaciones de la documentación que debe aportarse a la conformación del Plan General de Ordenación Municipal²⁰¹, se contempla la relativa al “informe de sostenibilidad ambiental²⁰²”, que tendrá por objeto el análisis y ponderación de los efectos de la ejecución y desarrollo de las determinaciones del plan general sobre los recursos naturales y el medio físico, la adopción de las medidas correctoras necesarias para minimizar sus impactos y la valoración de la adecuación de las infraestructuras y servicios necesarios para garantizar los nuevos desarrollos en condiciones de calidad y sostenibilidad ambiental, así como su coherencia con los objetivos de protección del dominio público natural.

También tiene gran interés la figura de los “planes especiales de protección²⁰³”, con el objeto preservar el medio ambiente, las aguas continentales, el litoral costero y los espacios naturales. Podrán afectar a cualquier clase de suelo e incluso extenderse a varios términos municipales, a fin de abarcar ámbitos de protección completos, y podrán establecer las medidas necesarias para garantizar la conservación y recuperación de los valores que se deban proteger, imponiendo las limitaciones que resulten necesarias, incluso con prohibición absoluta de construir²⁰⁴.

²⁰⁰ Vid. art. 85.9.d) LOUGA.

²⁰¹ Vid. art. 61.1.c) LOUGA.

²⁰² Vid. art. 61.4 LOUGA.

²⁰³ Art. 69.1 y 2 LOUGA.

²⁰⁴ Con respecto a su tramitación Vid. art. 86 LOUGA.

Además, la LOUGA contiene en su articulado²⁰⁵ una referencia a las “normas de aplicación directa”, como principio general del “Derecho Urbanístico”, que será objeto de análisis detallado en otra parte de este trabajo.

Finalmente, otra norma de sumo interés para la ordenación de las zonas costeras es la determinación contenida en la Disposición Transitoria 8ª de la LOUGA, que estableció la obligación de remisión por la Xunta al Parlamento de Galicia, en el plazo de 2 años desde la entrada en vigor de la Ley, del Plan Sectorial de Ordenación del Litoral en donde se recogerán las condiciones específicas de este ámbito territorial, que será analizado con detalle en otra parte de este documento.

En suma, la LOUGA rompe con una tradición legislativa en el urbanismo gallego, donde ni la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la Ley del Suelo estatal a Galicia, ni la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia, contenían una mínima referencia a la ordenación del litoral, como recurso de especial relevancia y fragilidad.

Como observación, cabe destacar que una de sus últimas modificaciones –operada mediante la Ley 2/2010, de 25 de marzo–, se permitió regularizar construcciones erigidas sin licencia antes de 1 de enero de 2003²⁰⁶ en “suelo rústico de protección de costas”, mediante su incursión en la situación de “fuera de ordenación por total incompatibilidad” por parte los respectivos ayuntamientos, previo informe favorable de la Comisión Superior de Urbanismo de Galicia²⁰⁷,

²⁰⁵Vid. art. 104 LOUGA.

²⁰⁶Fecha de la entrada en vigor de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre.

²⁰⁷Vid. Disposición Transitoria 3ª Ley 2/2010, de 25 de marzo (DOG nº 61, 31-3-2010) e Instrucción 2/2011, de 12 de abril, de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras para la aplicación de la misma (DOG nº 91, 11-5-2011).

aún cuando en el régimen anterior a la LOUGA, previsto en la Ley 1/1997²⁰⁸, no existía plazo para la reposición de la legalidad urbanística en el suelo rústico especialmente protegido.

2. El POLGA como Plan Territorial Integrado

El *Plan de Ordenación del Litoral de Galicia* fue previsto originariamente como un *Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal*, por parte de la disposición transitoria 8ª de la LOUGA, desconociendo el citado precepto la naturaleza de estos últimos instrumentos de ordenación del territorio, que tienen por objeto regular la implantación de suelo destinado a viviendas protegidas, infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés público o utilidad social cuando su incidencia trascienda del término municipal en el que se localicen o que se asienten sobre varios términos²⁰⁹.

Obviamente, el POLGA no trataba de implantar ninguna dotación pública ni infraestructura, sino que es un planeamiento territorial que zonifica y ordena el suelo, asignándole los correspondientes usos globales. Un contenido más propio de la naturaleza de los *Planes Territoriales Integrados*, que tienen por objeto la organización de áreas geográficas supramunicipales de características homogéneas o de aquéllas que, por su tamaño y relaciones funcionales, precisen de una planificación de carácter integrado²¹⁰.

En mi opinión, resulta acertado en cuanto al fondo el enfoque del art. 2 de la ley 6/2007, cuando atribuye al POLGA la naturaleza de *Plan*

²⁰⁸Vid. art. 180.1 Ley 1/1997, de 24 de marzo.

²⁰⁹ Vid. art. 22.1 LOTG.

²¹⁰ Vid. art. 12.1 LOTG.

Territorial Integrado, dado que se refiere a un área geográfica supramunicipal con características homogéneas, relativa a todos aquellos municipios relacionados con los valores litorales, que precisan de una estrategia holística y de una ordenación global que dote de coherencia al territorio.

Cuestión distinta es que la técnica legislativa sea mejorable, dado que la disposición transitoria 8ª de la LOUGA debería haber sido objeto de derogación expresa y reemplazada por la referencia al *Plan Territorial Integrado*, para evitar una duplicidad de preceptos, siguiendo la tradicional técnica legislativa del art. 2.2 Cc²¹¹ y sin necesidad de acudir al aforismo *lex posterior derogat anterior*.

El POLGA, dada su naturaleza de Plan Territorial Integrado, se rige por el principio de especialidad. A estos efectos, estos instrumentos correspondientes al planeamiento “territorial²¹²” se asemejan a los planes especiales²¹³, en la vertiente urbanística, referidos a un aspecto específico de la ordenación. Al igual que aquéllos, los planes especiales pueden referirse también a la implantación de infraestructuras y

²¹¹Vid. art. 2.2 C.C.: “Las leyes sólo se derogan por otras posteriores. La derogación tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá siempre a todo aquello que en la ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior. Por la simple derogación de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiera derogado”.

²¹²En el pasado como recuerda MARTÍN MATEO, los Planes Directores Territoriales de Coordinación, PDTC, “no han tenido mayor éxito, pero parece que con otra denominación están alcanzado ahora alguna difusión en los medios de las autonomías” (Cfr. MARTÍN MATEO, R., “La tutela del paisaje en la legislación del suelo”, *Ordenación y gestión del territorio turístico*, AA.VV., Dir. D. Blanquer Criado, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pág. 496).

²¹³De hecho, es Asturias, el propio TSJ, recuerda la concepción del Plan de Ordenación del Litoral de Asturias, con naturaleza de “plan especial” (STSJ Asturias, nº 793/2009, de 30 de abril, rec. 1958/2006).

dotaciones urbanísticas concretas²¹⁴ o referirse a una ordenación para un ámbito espacial concreto²¹⁵.

Los Planes Territoriales Integrados, al igual que los planes especiales, no tienen una vocación de ordenación integral del territorio. En este caso concreto, el POLGA tiene entre sus funciones “la custodia de los elementos naturales, de las playas y, en general, del paisaje litoral²¹⁶”, debiendo recordarse que, ya desde el TRLS/1976, existen “planes especiales para la protección del paisaje”, como estrategia “complementaria de la ordenación del suelo por otros instrumentos”²¹⁷.

²¹⁴Art. 71 LOUGA, referido a los *Planes Especiales de Infraestructuras y Dotaciones*.

²¹⁵El art. 70.1º de la LOUGA, dispone:

“Los planes especiales de reforma interior tienen por objeto la ejecución de operaciones de reforma en suelo urbano no consolidado, estén o no previstas en el plan general, para la descongestión de esta clase de suelo, la mejora de las condiciones de habitabilidad, la creación de dotaciones urbanísticas, el saneamiento de barrios insalubres, la resolución de problemas de circulación, la mejora del ambiente o de los servicios públicos, la rehabilitación de zonas urbanas degradadas u otros fines análogos”.

Asimismo, el art. 109, para la ordenación detallada, como presupuesto habilitante para la transformación urbanística del suelo urbano “no consolidado”, requiere la aprobación de un PE, salvo que aquélla estuviera contenida en el propio PGOM.

²¹⁶Vid. art. 2.1.b) POLGA.

²¹⁷Cfr. MARTÍN MATEO, R., “La tutela del paisaje ...”, op. cit., págs. 500-502.

Evoca el autor el contenido del art. 86 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo de 1992, que establecía:

“La protección del paisaje, para conservar determinados lugares o perspectivas del territorio nacional en cuanto constituye objeto de planeamiento especial, se referirá entre otros, a estos aspectos:

- a) Áreas naturales de interés paisajístico.
- b) Predios rústicos de pintoresca situación, amenidad, singularidad topográfica o recuerdo histórico.

Así pues, el POLGA mantiene una importante similitud con los *Planes Especiales* propios del Derecho Urbanístico en virtud de su característica de “especialidad”, con la diferencia de que aquél tiene una escala supramunicipal²¹⁸, mientras que estos últimos se refieren a un ámbito estrictamente local.

Otra de las similitudes existentes entre los Planes Territoriales Integrados y los planes especiales es la posibilidad de que en determinados supuestos²¹⁹ se formulen con carácter “autónomo”, sin necesidad de planeamiento superior que los faculte. El art. 12.2 de la LOTG así lo prevé cuando circunstancias no previstas en las Directrices de Ordenación del Territorio lo aconsejen, con indicación de su ámbito territorial y de los objetivos principales a alcanzar²²⁰.

-
- c) Edificios aislados que se distinguen por su emplazamiento o belleza arquitectónica y parques y jardines destacados por la hermosura, disposición artística, trascendencia histórica o importancia de las especies botánicas que en ellos existan.
 - d) Perímetros edificados que formen un conjunto de valores tradicionales o estéticos”.

²¹⁸Vid. Orden de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras, de 23-7-2010, por la que fue aprobada inicialmente el POLGA. DOG nº 145, 30-7-2010.

Señala que el POLGA plasma un modelo de litoral que refleja la visión supramunicipal del territorio costero y que es fiel reflejo del objeto del planificador de ordenación del territorio, tal y como ha determinado la jurisprudencia constitucional, esto es, la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio.

²¹⁹El art. 68.2º de la LOUGA prevé: “En ausencia de planeamiento general municipal, o cuando éste no contuviese las previsiones detalladas oportunas, podrán aprobarse planes especiales únicamente con la finalidad de proteger ámbitos singulares, rehabilitar y mejorar el medio rural o establecer infraestructuras y dotaciones urbanísticas básicas, siempre que estas determinaciones no exijan la previa definición de un modelo territorial”.

²²⁰Vid. <http://aae.medioambiente.xunta.es/>, pág. 54.

Ante el argumento²²¹ de que las DOT no habilitaban la redacción del POLGA, su *memoria ambiental*²²² justifica esa posibilidad “autónoma” en la Ley 6/2007, de 11 de mayo, de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación del Territorio y del Litoral de Galicia, que tiene por objeto garantizar la preservación del litoral en tanto no sea aprobado el POLGA, dotando a este de un objetivo propio y de una eficacia singularizada, estableciendo el procedimiento de su aprobación que no depende de la premisa de su previsión por las DOT. A mayor abundamiento, cabe su tramitación simultánea con las DOT, que a la postre fueron aprobadas previamente²²³, y que ya contenían el citado instrumento territorial entre sus determinaciones.

Por lo tanto, si bien surgieron dudas de legalidad con respecto a la tramitación autónoma del POLGA, perdieron consistencia ante el remedio práctico del ejecutivo gallego de aprobar previamente las DOT, para despejar cualquier debate jurídico al respecto.

3. La naturaleza reglamentaria del POLGA

A. Una apuesta arriesgada por el reglamento

El POLGA se ha revestido de la forma jurídica de “reglamento”, al ser aprobado mediante Decreto, obviando que la regulación del derecho de

²²¹Alegado en la fase de *consultas* de la tramitación de la Evaluación Ambiental Estratégica del POLGA.

²²²*Ibidem*.

²²³Vid. Decreto 19/2011 relativo a las DOT, previo al Decreto 20/2011 del POLGA, ambos objeto de aprobación por el Consello de la Xunta en la misma fecha, 10 de febrero de 2011.

propiedad en su contenido esencial es materia reservada a la Ley, de acuerdo con el art. 33 CE.

En la legislación positiva, existe una reserva de ley formal²²⁴, en el art. 7.1 TRLS/2008, al disponer:

“El régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación territorial y urbanística”.

En Galicia, ni la Ley de Ordenación del Territorio, ni la LOUGA, ni la Ley 6/2007 habilitan a ir más allá de los 500 mts²²⁵, ni dotan al reglamento de una potestad tan amplia que determine los “destinos”, mediante el régimen de usos establecido, a que han de dedicarse los distintos suelos, en función de las zonas en las que se sitúen.

La doctrina científica y la jurisprudencia reiteran, con frecuencia, que al no existir reserva de materias en favor del Reglamento, es relevante la

²²⁴Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Curso de Derecho Administrativo I*, 12ª ed., Civitas, Madrid, 2004, pág. 251.

²²⁵SÁNCHEZ GOYANES y SANZ JUSDADO, se refieren a la identificación de “litoral” por parte del legislador gallego, con respecto a los 500 mts. desde el límite interior de la ribera del mar, asumidos por el art. 85.9.d) LOUGA.

“No se trata de una *definición legal* del término litoral, pero sí un pronunciamiento claro del legislador gallego sobre qué ha de entenderse por *litoral*, con el añadido, de especial interés para el asunto que nos ocupa, de que ese litoral, esa franja de 500 metros y no otra, la que *afecta a los intereses autonómicos* (así lo dice expresamente el citado art. 85.9 de la LOUGA). Mientras no se rectifique o aclare convenientemente o se adopte un acuerdo específico sobre esa delimitación del ámbito territorial del POL, parece que en todo aquello que exceda de esa franja de 500 metros permanecen sembradas serias dudas sobre su legalidad” (Cfr. SÁNCHEZ GOYANES, E. Y SANZ JUSDADO I., “Las *medidas urgentes* de reforma de la legislación gallego (marco teórico de una política urbanística) y su integración con el plan de ordenación del litoral tras ellas ya aprobado inicialmente (plasmación práctica de otra)”, *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 22, año 2010-2, pág. 70).

técnica de “materias reservadas a la ley” como medio de protección frente a la actividad administrativa (frente a actos y frente a reglamentos). Se predica así el “principio de reserva de ley”, que es tanto como proclamar la primacía de la Ley²²⁶”.

La falta de reserva a favor de la potestad reglamentaria, no impide que la Administración pueda dictar reglamentos, previa habilitación legal. Puede, pues, la Administración desarrollar lo dispuesto en la ley (STC 83/1984, de 24 julio). Por ello, se dice que el reglamento es norma secundaria y subordinada a la Ley a la que complementa en todo aquello que permita asegurar su adecuada aplicación²²⁷.

La concepción amplia del reglamento ejecutivo en el Derecho español determina la posibilidad de que aquél desarrolle y complete la ley, siempre con el límite de no contradecir lo establecido en la propia regulación legal²²⁸.

El reglamento ejecutivo se considera un “complemento indispensable de la ley”, que puede explicitar reglas que en aquélla están simplemente enunciadas y aclarar preceptos legales imprecisos²²⁹.

La Ley debe regular lo esencial y el reglamento lo accesorio. A este respecto, la jurisprudencia subraya que “debe distinguirse entre la normación básica de las cuestiones fundamentales que siempre

²²⁶Vid. STS, Sala 3ª, 12-6-1997 (rec. 2025/1990).

²²⁷Ibidem.

²²⁸Cfr. MENÉNDEZ REXACH, A., “Ley y Reglamento en España”, *Derecho Europeo Comparado sobre Ley y Reglamento*, coord.. S. Rosado Pacheco, Centro de Estudios Ramón Areces S.A., Madrid, 2003, pág. 111.

²²⁹Ibidem, pág. 111. (STS de 16 de enero de 1997, Ar. 531).

corresponde a la ley y aquellas otras normas secundarias pero necesarias para la puesta en práctica de la Ley: los reglamentos²³⁰".

MENÉNDEZ REXACH²³¹ se refiere a los criterios que delimitan la función del Reglamento en su relación con la Ley:

- La colaboración del reglamento se admite siempre que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades, siempre que la colaboración se produzca en términos de subordinación, desarrollo y complementariedad (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 9).
- Lo propio del reglamento es la regulación de los aspectos coyunturales y de contenido técnico (SSTS de 5 de noviembre de 1999, Ar. 9294 y 9295). La afirmación de su carácter coyuntural queda desmentida por la existencia de importantes reglamentos generales, que nada tienen de coyunturales pues su vigencia es la misma o mayor que la de las leyes que desarrollan.

En el caso del POLGA, no existe la habilitación legal necesaria para extender la regulación del "derecho de propiedad" más allá de los 500 mts. desde el límite interior de la ribera del mar.

Es cierto que el POLGA "no implica clasificación urbanística del suelo²³²", pero sí condiciona la clasificación, al establecer en virtud de la técnica de la zonificación los usos característicos, correspondientes a cada una de las áreas.

²³⁰Ibídem, pág. 111. (STS de 18 de marzo de 1998, Ar. 3169).

²³¹Ibídem, pág. 111.

²³² Vid. art. 5 POLGA.

El planificador urbanístico habrá de tener en cuenta las “normas generales ²³³”, establecidas para cada una de las áreas. Si nos encontramos ante un “área de protección ambiental” resulta claro que no podrá existir un suelo urbanizable.

El art. 7.1 del TRLS/2008 expresa que el destino del suelo vendrá determinado por la legislación territorial y urbanística. El destino viene determinado por la técnica de la “zonificación”, al establecer para cada área un régimen de usos concreto, que va más allá del establecido por la legislación urbanística.

En los artículos 46 y siguientes del POLGA, se establece un exhaustivo régimen de usos, que sobrepasa la línea de los 500 mts, y que incide directamente en el estatuto del derecho de propiedad. Éste no vendrá configurado sólo por las disposiciones de la LOUGA, en función de la clase de suelo, sino que el régimen de usos del POLGA, para cada una de las áreas, también lo condicionará.

De hecho, se atribuye a la propia Dirección Xeral de Sostibilidade e Paisaxe²³⁴ la competencia para la emisión de informe previo, incluso en los supuestos de licencia directa, con respecto a los “usos compatibles” del suelo rústico, para verificar si se ajusta en materia de paisaje a las determinaciones del POLGA.

Una norma reglamentaria como es el POLGA establece el destino del suelo, más allá de los 500 mts desde el límite interior de la ribera del mar, sin contar con la habilitación legal necesaria.

²³³Vid. arts. 46 y ss. POLGA.

²³⁴Vid. art. 51 POLGA.

Como recuerda GARCÍA DE ENTERRÍA ²³⁵, “el Reglamento independiente de la Ley en la materia relativa a la libertad y a la propiedad de los ciudadanos ha quedado formalmente excluido de nuestro Derecho”. Ello no quiere decir que el Reglamento carezca de papel alguno en las regulaciones referentes a esos dos grandes objetos, libertad y propiedad; simplemente se afirma que para que el Reglamento pueda entrar en ellos necesitará de habilitaciones legales expresas²³⁶.

B. Las consecuencias de la potestad reglamentaria en la formulación del POLGA: la inseguridad jurídica

Garantizar el principio de seguridad jurídica es un deber de los poderes públicos y ha de ser, por tanto, uno de los objetivos de cualquier regulación. Uno de los ámbitos en los que más se ha socavado la aplicación de este principio ha sido en la ordenación del territorio y del urbanismo²³⁷.

La seguridad jurídica requiere la disposición y formulación regular de las normas e instituciones que integran un sistema jurídico. Para ello debe cumplir las “de publicidad y claridad de las normas, de plenitud del ordenamiento jurídico, de la reserva de ley –en cuanto norma

²³⁵Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Curso de Derecho (...)*, pág. 249.

El autor cita las sentencias del Tribunal Constitucional de 22 de junio y 22 de diciembre de 1987, de 26 de abril de 1990, de 14 de enero, 15 de abril y 1 de julio de 1991, que declaran: “El Gobierno no puede crear derechos ni imponer obligaciones que no tengan su origen en la Ley”.

²³⁶Ibidem, pág. 249.

²³⁷Vid. Decreto Ley 2012, de 17 de febrero, de Baleares, de Medidas Urgentes para la Ordenación Urbanística Sostenible (Exposición de Motivos). Boletín Oficial Illes Balears, nº 26, 18-2-2012.

general y abstracta- de la definición de los aspectos básicos de la posición jurídica de los ciudadanos, de la jerarquía de las normas, de la calculabilidad de los efectos jurídicos de los comportamientos, de la estabilidad y permanencia del derecho”²³⁸.

Como recuerda recientemente el TC²³⁹:

“ha de entenderse como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1), como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5), o como la claridad del legislador y no la confusión normativa (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4) ... Sin seguridad jurídica no hay Estado de Derecho digno de ese nombre”.

Ante los riesgos que puede conllevar su inaplicación por los Jueces y Tribunales, o su declaración de nulidad por los mismos, en virtud del recurso contencioso-administrativo, directo o indirecto, debería haberse optado por revestir al POLGA de rango de Ley.

Otra alternativa, igualmente segura, habría sido la modificación del art. 85.9.d) LOUGA por la Ley 6/2007, con el fin de determinar que ese límite de los 500 mts tiene un contenido “mínimo” y que podría ser objeto de ampliación.

²³⁸Cfr. DOMÉNECH PASCUAL, G., *La invalidez de los reglamentos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, págs., 219-220. Cita el autor a PÉREZ LUÑO.

²³⁹Vid STC 234/2012 (rec. 4288/2001), FJ 7, que cita a su vez la STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9.

O podría haberse aprovechado la reforma de la LOUGA por la Ley 2/2010, prácticamente coetánea al POLGA²⁴⁰, para posibilitar al reglamento la ampliación de la citada cifra mágica.

Sin perjuicio de lo anterior y sin necesidad de acudir a la revisión de oficio del citado Reglamento por entender que infringe el principio de reserva de ley, podría optarse por su sustitución por otro nuevo con el fin de subsanar los vicios de los que adolezca, utilizando la técnica de la convalidación por sustitución²⁴¹.

²⁴⁰La Ley 2/2010, de 25 de marzo, de reforma de la LOUGA, fue publicada en el DOG nº 61 de 31-3-2010, mientras que el POLGA, fue publicado en el DOG nº 37, de 23-2-2011.

²⁴¹En este sentido vid. la STS, Sala 3ª, 2-2-2012 (rec. nº 2463/2009), que anula el acuerdo de 22 de junio del Consello de la Xunta de Galicia de 22 de junio de 2006, que acordaba la iniciación de los trámites para la revisión y modificación del Plan Sectorial de Ordenación Territorial de Parques de Tecnología Alimentaria en la Costa Gallega, aprobados por los Consellos de la Xunta de Galicia de fecha 30 de ruflo (sic) y 22 de julio de 2005.

“Frente al planteamiento de la Sala de instancia tenemos que destacar que quien ostenta la potestad reglamentaria, además de acudir al procedimiento de revisión de oficio de las disposiciones generales previsto en el artículo 102.2 citado, puede también depurar o corregir los eventuales defectos de forma, de procedimiento o de fondo advertidos en una disposición mediante el dictado una nueva que subsane el defecto advertido. Lo contrario supone cercenar o restringir injustificadamente el ejercicio de la potestad reglamentaria a la Administración, que, claro es, también comporta la posibilidad de reformar lo previamente reglamentado. En suma, en contra de lo razonado por la sentencia recurrida, nada impide que la Administración sustituya los reglamentos que ha dictado por otros nuevos aun con el fin de subsanar vicios que incurran en alguna de las causas de nulidad radical (...).”

“En todo caso, debe quedar claro que la Administración titular de la potestad reglamentaria puede, en uso de la misma, derogar o modificar su reglamento sin necesidad de acudir al cauce al que remite la sentencia (*la revisión de oficio*). Y sucede asimismo que, en estos casos en que no consta que la disposición que se dice defectuosa haya sido objeto de impugnación directa ni indirecta en vía jurisdiccional, la vía que podríamos llamar de convalidación por subsanación, mediante la modificación del Plan/Reglamento, permite que éste se conserve, con las alteraciones

C. El título habilitante de la Ley de Costas

Es verdad que el legislador gallego no ha activado la competencia más allá de los 500 metros desde el límite interior de la ribera del mar. No ha ampliado, pues, la denominada “zona de influencia”.

El art. 30.1 de la Ley de Costas dispone que “la ordenación territorial y urbanística sobre terrenos incluidos en una zona, cuya anchura se determinará en los instrumentos correspondientes y que será como mínimo de 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar, respetará las exigencias de protección del dominio público marítimo-terrestre a través de los siguientes criterios:

- a) En tramos con playa y con acceso de tráfico rodado, se preverán reservas de suelo para aparcamientos de vehículos en cuantía suficiente para garantizar el estacionamiento fuera de la zona de servidumbre de tránsito.
- b) Las construcciones habrán de adaptarse a lo establecido en la legislación urbanística. Se deberá evitar la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, sin que, a estos efectos, la densidad de edificación pueda ser superior a la media del suelo urbanizable programado o apto para urbanizar en el término municipal respectivo”.

¿Supone el art. 30.1 de la Ley de Costas una habilitación legal al reglamento, para que en los instrumentos de ordenación del territorio se pueda ampliar ese límite de los 500 mts? He ahí la *ratio decidendi*.

y depuraciones que procedan, y evita el vacío normativo -desde luego, poco satisfactorio- que comporta la declaración de nulidad”.

En mi opinión, dada la actual reserva de ley formal contenida en el art. 7.1 TRLS/2008, no resulta posible que un reglamento, como el POLGA, determine el estatuto jurídico del derecho de propiedad. Lo está determinando desde el momento en que efectúa una “zonificación” y cada área le asigna un régimen de usos detallado, que condiciona cualquier decisión del planeamiento urbanístico futuro. Está acotando de una forma completa el régimen de usos, el destino de los correspondientes terrenos, definiendo los límites para el ejercicio del derecho de propiedad.

La técnica normativa utilizada supone, “de facto”, que el POLGA sea un reglamento independiente, carente de la necesaria legitimidad democrática, al surgir directamente del poder ejecutivo²⁴². No se subordina a esa otra norma superior desde el punto de vista jerárquico, más democrática por emanar del Parlamento elegido directamente por los ciudadanos, como es la Ley²⁴³. Tanto en los países del sistema de Derecho continental como en los del sistema anglosajón del *rule of law* existe una supremacía de la ley a la hora de regular las materias que inciden en los derechos individuales de la persona, derivada de la superioridad material que sobre los ámbitos de la libertad y la propiedad posee la norma legal en los países del llamado sistema de Derecho continental²⁴⁴.

²⁴² Cfr. ALONSO TIMÓN, A.J., “Los ámbitos de la potestad reglamentaria independiente tras la promulgación de la Constitución española de 1978”, tesis doctoral, Universidad Complutense Madrid, Facultad de Derecho, Departamento Derecho Constitucional. Leída 22-9-1997, pág. 14.

²⁴³Ibídem, pág. 14.

²⁴⁴Ibídem, pág. 103.

4. La suspensión cautelar de procesos de transformación urbanística por la Ley 6/2007, de 11 de mayo, de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación del Territorio y del Litoral de Galicia y las sucesivas órdenes de la Consellería de Medio Ambiente hasta la aprobación definitiva del POLGA

La Ley 6/2007, de 11 de mayo, detecta las amenazas que desde el punto de vista de la presión urbanística afectan las zonas costeras, apreciando que existe una ocupación indiscriminada del territorio que tiende a un constante crecimiento urbano renunciando a la regeneración de los tejidos urbanos consolidados²⁴⁵.

Esa ocupación viene propiciada por un importante número de planeamientos generales sin adaptar²⁴⁶, en los cuales se clasifica como suelo urbano áreas completamente desligadas de la malla urbana, sin que los terrenos que deban ser objeto de especial protección se hallen debidamente clasificados como suelo rústico de protección de costas o de espacios naturales²⁴⁷.

²⁴⁵Vid. Exposición de Motivos.

²⁴⁶Tal y como informa el Título III del POLGA, identificado como *Síntesis Territorial* (pág. 47), de los 84 municipios afectados por el mismo, 37 cuentan con Plan General de Ordenación Municipal (el 44,05%), 43 con Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal (un 51,19%), 2 con Delimitación de Suelo Urbano y dos de ellos sin instrumento de ordenación general.

De esos municipios sólo 10 tienen su planeamiento urbanístico general adaptado a la LOUGA y únicamente siete de ellos fueron aprobados después de la entrada en vigor de la Ley 9/2006, contando con el correspondiente proceso de evaluación ambiental estratégica.

²⁴⁷Ibidem.

Dicha Ley considera incompatible la ocupación del territorio que se estaba produciendo en el borde litoral gallego con el principio de “desarrollo equilibrado y sostenible”, detectando sus efectos nocivos: la ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de las infraestructuras y de prestación de los servicios públicos; la segregación social y espacial; la contaminación atmosférica y de las aguas; la pérdida de espacios de cultivo y de la biodiversidad; la degradación del paisaje y del patrimonio cultural y la pérdida de la identidad territorial²⁴⁸.

Con la finalidad de frenar ese proceso de ocupación indiscriminado del litoral, durante el plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor de la citada Ley 6/2007, en aquellos municipios que no tuvieran Plan General de Ordenación Municipal adaptado a la LOUGA, se acordó la suspensión de la tramitación y aprobación de planeamiento de desarrollo, que “tengan por objeto la transformación urbanística de terrenos situados a una distancia inferior a 500 metros desde el límite interior de la ribera del mar” de los municipios relacionados en el anexo de la citada Ley.

La suspensión afectaba en todos los municipios costeros clasificados como suelo urbanizable (en sus distintas acepciones) y en los de población inferior a 50.000 habitantes, también a los clasificados como suelo urbano “no consolidado” o que no reuniesen los requisitos para su clasificación como suelo urbano consolidado y, en todo caso, a los incluidos en polígonos, unidades de actuación o de ejecución.

Con fecha 24 de mayo de 2007, el Consello de la Xunta de Galicia acuerda la iniciación de la elaboración del Plan de Ordenación del

²⁴⁸Ibídem.

Litoral de Galicia. Hasta el 14 de mayo de 2009 se realizaron una serie de estudios y análisis del estado, los valores y las dinámicas del litoral gallego, detectando sus debilidades y amenazas.

En los estudios previos a la aprobación del POLGA se analizaron 1.242 ámbitos de suelo clasificado como urbano no consolidado, urbanizable delimitado y urbanizable no delimitado o rústico apto para urbanizar. En ellos se detectó que 106 de estos suelos se encuentran en contacto directo con la ribera del mar, 180 sobre o en contacto con la servidumbre de protección, 324 entre la servidumbre de protección y los 200 mts. desde el límite interior de la ribera del mar, 287 entre la franja comprendida entre los 200 y los 500 metros y el resto, 345, en zonas más allá de los 500 metros²⁴⁹.

Con el fin de evitar que la elaboración del Plan fuera condicionada por los procesos de ocupación del suelo que pudieran derivar del levantamiento de la suspensión cautelar de la Ley 6/2007, ésta fue prorrogada mediante la Orden de 14 de mayo de 2009, de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras²⁵⁰, por la que se acuerda la suspensión cautelar previa a la aprobación inicial del Plan de Ordenación del Litoral de Galicia.

Esta nueva suspensión considera necesario preservar la realidad física de cualquier actividad de transformación urbanística derivada de la consolidación de expectativas de urbanización generadas por la aprobación del planeamiento de desarrollo, hasta que esté aprobado el POLGA y se constate su ajuste al mismo. Se otorga así prevalencia a los intereses públicos implicados y, de forma singular, al paisaje, como uno

²⁴⁹Ibidem, Exposición de Motivos.

²⁵⁰Vid. DOG nº 94, 15-5-2009.

de los valores más apreciados, reconociéndolo como recurso turístico y económico de Galicia²⁵¹.

Esta medida encuentra su apoyo legal en el art. 5.bis de la Ley 10/1995, de Ordenación del Territorio de Galicia (LOTG), que determina que, una vez acordado por el Consello de la Xunta el inicio del procedimiento de elaboración de cualquier instrumento de ordenación del territorio, la persona titular de la Consellería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio, puede suspender preventivamente y de forma motivada procedimientos de aprobación del planeamiento urbanísticos, de los instrumentos de gestión o ejecución del planeamiento y del otorgamiento de licencias para ámbitos o usos determinados, con la finalidad de elaborar el instrumento de que se trate.

Cabe formular una primera observación tanto respecto a la suspensión cautelar contenida en el art. 2 de la Ley 6/2007, como a la que se repite en el art. 1 de la Orden de 14 de mayo de 2009, y es que adolece de motivación en cuanto que exime de la suspensión a los municipios con población igual o superior a 50.000 habitantes, sin que en la Exposición de Motivos contenga referencia explicativa alguna.

Podría haberse aludido a la circunstancia de que en esos municipios han concluido los procesos de transformación urbanística, si bien no realiza el más mínimo análisis y estudio al respecto que pueda justificar la exclusión de la norma general.

Esta diferencia de trato injustificada supone en mi opinión una infracción del principio de igualdad proclamado por nuestra Constitución Española (art. 1.1.) como valor superior del ordenamiento

²⁵¹Ibídem.

jurídico, considerado también como un derecho relacional, dado que “carece de existencia independiente, pues viene referido a los restantes derechos y libertades constitucionalmente proclamados²⁵²”. A los habitantes de municipios inferior a 50.000 habitantes se les impidió en el marco de aquella suspensión promover cualquier proceso de transformación urbanística en la franja de los 500 mts desde el límite interior de la ribera del mar, mientras que a los ciudadanos de municipios con una población superior a la indicada no se les fijó ninguna restricción o limitación al ejercicio del derecho de propiedad, sin que conste motivación alguna.

Otra de las cuestiones no exentas de polémica fue determinar a qué procesos de transformación urbanística se refería la suspensión cautelar. ¿Sólo a aquéllos que tenían aprovechamiento lucrativo, verbigracia los residenciales? ¿O afectaba a cualquier proceso de ocupación de suelo en las zonas indicadas?

El Tribunal Superior de Justicia de Galicia acogió la última de estas posibilidades, entendiendo que la Orden de suspensión de 14 de mayo de 2009 se refería a cualquier proceso de ocupación del suelo, ya fuese para finalidades privadas o para la implantación de dotaciones públicas. Así lo entendió con motivo de la ampliación del Colegio Sada y sus Contornos en el término municipal de Sada, donde declaró nula la modificación puntual del Plan Especial de la Zona de Contacto con el Puerto, que pretendía una nueva calificación como dotacional público en sustitución de la originaria de suelo residencial, con el fin de proceder a la ampliación de un colegio público.

²⁵²Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO, F., “El Sistema Constitucional Español”, Dykinson, Madrid, 1992, pág. 194.

Razona el Tribunal²⁵³ que la referida orden de suspensión es una norma excepcional y transitoria, lo que obliga a ser interpretada en sus propios términos y no con carácter extensivo o analógico, según desee el aplicador de la norma, y, puesto que no contiene reserva o excepción alguna, declara nulo el acuerdo plenario de aprobación de la citada modificación puntual; sin que su invalidez quede neutralizada con el levantamiento de la suspensión tras la aprobación inicial del Plan de Ordenación del Litoral por Orden de 23 de julio de 2010.

Este razonamiento enlaza con el término “transformación urbanística” contenido en el vigente del TRLS/2008²⁵⁴, que incluye las actuaciones de “dotación”, considerando como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas en un ámbito de suelo urbanizado.

Posteriormente, con la aprobación inicial del POLGA por la Orden de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de 23 de julio de 2010²⁵⁵, se produjo el levantamiento²⁵⁶ de la suspensión acordada por la Orden de 14 de mayo de 2009 de los nuevos desarrollos urbanísticos en la zona litoral. Sin perjuicio de lo anterior, previo análisis de los procesos de transformación urbanística que pudieran resultar contrarios al POLGA en tramitación, en la misma Orden se acordó la suspensión de todas las actuaciones que pudieran contradecirlo en los ámbitos de suelo clasificados como urbano no consolidado, suelos de reserva urbana, urbanizables, rústicos aptos para el desarrollo urbanístico y suelos aptos para urbanizar, cuyo grado de compatibilidad con el POLGA fue determinado como 2, 3 y 4 de

²⁵³Vid. STSJ de Galicia nº 31/2012, 19-1-2012 (rec. 4526/2010).

²⁵⁴ Vid. art. 14.1.a.2.b)

²⁵⁵ Vid. DOG nº 145, 30-7-2010

²⁵⁶Ibídem, disposición 5ª.

acuerdo con el anexo de la citada orden²⁵⁷, donde se detallan los suelos afectados incorporando las denominaciones que tienen en los planeamientos urbanísticos respectivos.

Ya por último, con la aprobación provisional del POLGA, mediante Orden de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de 30 de diciembre de 2010²⁵⁸, se mantuvo la misma suspensión acordada que con la aprobación inicial del POLGA²⁵⁹.

Así pues, las citadas suspensiones cautelares no han tenido grandes dificultades prácticas en su aplicación, más allá de la inexplicada discriminación positiva a favor de los “suelos urbanos no consolidados” de los municipios con población igual o superior a 50.000 habitantes, donde se han podido seguir los procesos de transformación urbanística, concepto en el que está incluida la implantación de nuevas dotaciones públicas.

Finalmente, el POLGA fue aprobado por el Decreto 20/2011²⁶⁰, de 10 de febrero, del Consello de la Xunta, lo que determinó la extinción²⁶¹ de la medida cautelar de suspensión.

5. El procedimiento de elaboración del POLGA

La Ley 6/2007, de 11 de mayo, establece en su art. 5 que, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 3 y 4 de la Ley 9/2006, de 28

²⁵⁷Vid. disposición sexta.

²⁵⁸Vid. DOG nº 1, 30-12-2010.

²⁵⁹Ibidem, disposición 3ª.

²⁶⁰ Vid. DOG nº 37, 23-2-2011.

²⁶¹ Vid. art. 5.bis.2) LOTG.

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, serán objeto de *evaluación ambiental estratégica* (EAE) los instrumentos de ordenación del territorio regulados en la LOTG.

El proceso de EAE del POLGA empieza con la elaboración del *documento de inicio*²⁶², que tuvo entrada el 2 de febrero de 2009 en la Dirección General de Desarrollo Sostenible de la denominada a la sazón Consellería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Tras el período de consultas, fue elaborado el documento de referencia por la Dirección General de Desarrollo sostenible, con fecha 3 de abril de 2009. De conformidad con lo que dispone el art. 9 de la ley 9/2006, de 28 de abril, se establecieron los criterios para la tramitación ambiental, haciéndose público a través de la web de la Consellería de Medio Ambiente²⁶³.

El órgano promotor elaboró el informe de sostenibilidad ambiental (ISA), de acuerdo con los criterios emitidos por el órgano ambiental a través del documento de referencia.

Una vez elaborado el POLGA, y antes de su aprobación inicial, se sometió a informe de las Entidades Locales, incluidas las Diputaciones Provinciales, y de las entidades de carácter supramunicipal con incidencia en el área geográfica afectada. Este trámite fue realizado en el plazo de dos meses, tal y como señala el art. 15.2 LOTG. A petición de la Federación Gallega de Municipios y Provincias, por orden de la Consellería de Medio Ambiente de 9-3-2012, se acordó ampliar el plazo

²⁶²Vid. Orden de 30 de diciembre de 2010, por la que se aprueba provisional el POLGA y se adoptan medidas cautelares, DOG, nº 1, 3-1-2011.

²⁶³Vid. <http://aae.medioambiente.xunta.es>

inicial de dos meses para la emisión del informe municipal en treinta días naturales más, contados desde la fecha de finalización del primer plazo.

Del total de las 564 sugerencias²⁶⁴ realizadas a los Ayuntamientos con carácter previo a la aprobación inicial del documento, una parte importante (61,17%) tuvieron la cartografía²⁶⁵ como base, dada la confusión que originaba la grafía de los planos y sus correspondientes *leyendas*, seguida del aspecto jurídico (31,03%).

Con respecto a las sugerencias de tipo jurídico, se centraron fundamentalmente en cuestiones de normativa (36,57%) seguido de aspectos relativos al alcance del documento (16,57%), concretamente de la afección a terrenos situados más allá de los 500 mts. La Consellería de Medio Ambiente, como órgano promotor, considera que existen desarrollos urbanísticos previstos en el POLGA, más allá de los 500 metros, pero en áreas de interés y frágil valor ambiental, en los cobra especial sentido garantizar la conservación, la protección y la puesta en valor de las zonas costeras²⁶⁶. También aspectos relativos a la necesidad de un régimen transitorio²⁶⁷ adecuado a la situación urbanística y

²⁶⁴Vid. Tít. I, Cap. III “El gobierno del territorio y la participación”, pág. 50.

²⁶⁵Se alegó la necesidad de modificar los colores de los documentos gráficos por la confusión que generaban a la hora de interpretar el plan.

También relativas a la incorporación de ámbitos de planeamiento, hitos naturales y culturales, eliminación o ajuste de las distintas protecciones, así como propuestas de modificación de las áreas o del tipo de asentamiento propuesto por el POLGA.

²⁶⁶Vid. E.M. Orden 30-10-2012 por la que se aprueba provisionalmente el POLGA. DOG nº 1, 3-1-2011.

²⁶⁷Algunas alegaciones municipales consideraban que se producía una vulneración del planeamiento y de la competencia urbanística municipal, al interpretar que la inclusión de suelos en las áreas de *mejora ambiental y paisajística* implicaba la imposibilidad de su desarrollo. Sostenían en la necesidad de que el documento que

económica de la Comunidad Autónoma, proponiendo la clarificación de la normativa a efectos de su aplicación²⁶⁸. Además, los Ayuntamientos solicitaron la incorporación de suelo rústico especialmente protegido al documento, de acuerdo con la información contenida en los planeamientos urbanísticos respectivos²⁶⁹.

Asimismo, el 21 de mayo de 2010²⁷⁰ se presentó el documento al órgano consultivo ambiental de Galicia –*Consello Galego de Medio Ambiente e Desenvolvemento Sostible*²⁷¹- con el ánimo de favorecer su comprensión y divulgación de cara al proceso de participación pública y consultas, considerando fundamental la opinión del citado órgano para un Plan que se realiza bajo la perspectiva de la sostenibilidad.

Por orden de 23 de julio de 2010, el Conselleiro de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras, una vez consideradas las sugerencias municipales, aprobó inicialmente el POLGA, incluyendo el informe de sostenibilidad ambiental, acordando su exposición al público, así como

fuese aprobado inicial y definitivamente abordase de forma clara la forma de incidir sobre el planeamiento urbanístico vigente y sobre el que se redacte. A estos efectos el órgano promotor consideró que esa era una función de las disposiciones transitorias y del propio planeamiento municipal que, de acuerdo con las directrices y normas establecidas por el POLGA, identificara los ámbitos de desarrollo urbanístico o de especial protección.

²⁶⁸Vid. Tít. I, Cap. III “El gobierno del territorio y la participación”, pág. 51.

²⁶⁹Ibídem, pág. 51.

²⁷⁰Ibídem, pág. 55.

²⁷¹Ibídem, pág. 55.. La composición de este órgano viene regulada por el Decreto 387/2009, de 24 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 74/2006 e incluye tanto a responsables directivos de la Xunta de Galicia como a representantes de la sociedad civil, entre los que figuran la Confederación de empresarios, organizaciones sindicales, de carácter ambiental, sociales y profesionales agrarios, la Federación Gallega de Cofradías de Pescadores, las universidades y la Federación Galega de Municipios e Provincias.

la realización de la fase de consultas previstas en el documento de referencia, durante el plazo de dos meses contados a partir de la publicación de la citada orden en el DOG²⁷².

En el período de exposición al público y con el objeto de facilitar la *participación ciudadana*, se habilitaron diversos cauces de información²⁷³ para que cualquier interesado pudiera formular la correspondiente consulta:

- a) Se habilitó una Oficina de Información del POL en la Consellería de Medio Ambiente para la atención personalizada y telefónica.
- b) Se creó un correo electrónico de información²⁷⁴.
- c) Se diseñó una página web²⁷⁵ en la que poder consultar y descargar toda la documentación del POLGA.
- d) Se concertaron audiencias con el equipo redactor del POLGA y los Ayuntamientos para aclarar cualquier duda del documento.
- e) Se impartieron charlas y conferencias para divulgar el POLGA y sus contenidos.

Asimismo, y con el objeto de reforzar la *participación democrática* del documento, sin que fuera un trámite preceptivo, la Mesa del Parlamento de Galicia el 15 de marzo de 2010 acordó la creación de una

²⁷²Vid. DOG nº 145, 30-7-2010.

Se publicó además el anuncio de exposición al público en el BOE de 30-7-2010 y en esa misma fecha en los diarios La Voz de Galicia, Faro de Vigo y el Correo Gallego (Ibídem, pág. 56).

²⁷³Vid. Tít. I, Cap. III “El gobierno del territorio y la participación”, pág. 52.

²⁷⁴infopol@xunta.es

²⁷⁵<http://www.xunta.es/litoral/>.

Comisión Parlamentaria ²⁷⁶ integrada por los tres grupos con representación en la Cámara autonómica (PP, BNG, PSdG-PSOE). Se constituyó formalmente el 29 de abril de 2010, informando favorablemente el documento el 25 de junio de 2010, sin perjuicio de realizar una serie de recomendaciones²⁷⁷ introducidas en el documento que a la postre fue objeto de aprobación provisional y definitiva.

Además, fue presentado en la *Mesa de Diálogo Social en Galicia*²⁷⁸, en la que participan las organizaciones sindicales UGT-Galicia y CC.OO, así como representantes directivos de la Xunta de Galicia, acordándose la creación de una comisión para analizar su desarrollo.

Durante el período de exposición al público se presentaron un total de 4.609 alegaciones²⁷⁹, relativas a la legalidad del documento, al modelo y a la aplicación.

Las alegaciones relativas a la *legalidad*²⁸⁰ del documento -que son objeto de análisis en otro apartado de este trabajo- se refieren fundamentalmente a su relación con las DOT y a la prevalencia del POLGA sobre el planeamiento municipal. Además, se alegan cuestiones ajenas, como la servidumbre de protección de costas, determinadas clasificaciones o calificaciones del suelo no incorporadas al plan vigente o que altere los ámbitos de espacios naturales protegidos.

²⁷⁶Se reunió en 11 ocasiones y en ella comparecieron 18 instituciones y personas, expertos de reconocido prestigio de las distintas disciplinas, agentes e instituciones relacionadas con el tema (Vid. Tít. I, Cap. III “El gobierno del territorio y la participación”, pág. 53).

²⁷⁷Tít. I, Cap. III “El gobierno del territorio y la participación”, pág.54.

²⁷⁸Ibidem, pág. 55.

²⁷⁹Ibidem, pág. 56.

²⁸⁰Ibidem, pág. 57.

Las referidas al *modelo*, se subdividen en las que atañen a la *comprensión* (MC) y a los *aspectos pormenorizados del modelo* (MP).

Con respecto a las identificadas como MC²⁸¹, se refieren a la comprensión de las series cartográficas como las del Modelo Territorial, la posibilidad de ajustar los corredores, la delimitación de ámbitos de “recalificación” y las determinaciones relativas a determinadas áreas, especialmente la de “mejora ambiental y paisajística”. También aluden a criterios de oportunidad, como aquéllas de carácter municipalista que solicitan que se incorpore al POLGA el planeamiento municipal vigente y que éste no tenga que adaptarse, pretensión desechada en la metodología del documento dado que impediría su aplicación eficaz.

Por lo que se refiere a las denominadas MP²⁸², la mayoría proponen eliminar o incluir espacios concretos en algunas áreas continuas o discontinuas del POL, alterar la caracterización del sistema de asentamientos o de las playas, incluir o excluir núcleos de identidad del litoral, alterar o suprimir la línea de dinámica del litoral. También se incorporan en este conjunto las que manifiestan dudas sobre la delimitación de las unidades de paisaje, su alcance y la interpretación de sus contenidos. Algunas solicitan que no se exija informe de estudios de impacto e integración paisajística (EIIP).

Existe otro bloque de alegaciones relativa a la *aplicación*, que se subdividen en *comprensión* (GC) y a *aspectos pormenorizados de la gestión* (GP).

²⁸¹Ibídem, pág. 57.

²⁸²Ibídem, pág. 58.

Con respecto a las GC²⁸³, son cuestiones de comprensión ligadas al desarrollo y gestión del POLGA, tales como la legalidad de las actuaciones previas, el tratamiento de las edificaciones existentes, el desarrollo de los núcleos, los desarrollos urbanísticos, la precisión y escala o la distinta zonificación establecida y la regulación de usos entre otros. Son aspectos relativos a la comprensión, que la memoria ambiental se limita a aclarar sin que proceda su estimación o desestimación.

También se formularon alegaciones calificadas como GP²⁸⁴, relativas a la actualización de la cartografía, la coordinación y colaboración administrativa, los plazos para los desarrollos urbanísticos en función del estado y naturaleza del plan precedente, la incorporación o exclusión de determinados usos en las distintas áreas continuas o discontinuas del POLGA.

Finalizado el período de consultas²⁸⁵ e información al público, y una vez analizadas las alegaciones presentadas, la Consellería de Medio

²⁸³Ibídem, pág. 59.

²⁸⁴Ibídem, pág. 59.

²⁸⁵ Vid. Tit. I, Cap.III “El gobierno del territorio y la participación”, pág. 61.

En el período de consultas fueron emitidos 13 informes de departamentos autonómicos y estatales: Dirección General de Infraestructuras Ferroviarias del Ministerio de Fomento, ADIF, Dirección General de Aviación Civil del Ministerio de Fomento, AENA, Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Autoridad Portuaria de A Coruña, Autoridad Portuaria de Vilagarcía de Arousa, Consellería de Medio rural, Consellería del Mar, Secretaría Xeral de Turismo de la Consellería de Cultura y Turismo, Instituto Gallego de Estadística, Consello da Cultura Galega, Consellería de Hacienda.

El Capítulo III del Título III relativo a “Turismo” fue mejorado atendiendo a las sugerencias realizadas por la Secretaría Xeral de Turismo.

Ambiente, Territorio e Infraestructuras realizó las modificaciones procedentes, elaboró el texto refundido con las aportaciones y alegaciones consideradas y remitió al órgano ambiental la documentación completa, con la propuesta de *memoria ambiental*, que fue aprobada por resolución de 29 de diciembre de 2010 por la *Secretaría Xeral de Calidade e Avaliación Ambiental* perteneciente a la propia Consellería de Medio Ambiente.

Una vez elaborada la *memoria ambiental* se procedió a la aprobación provisional del POLGA, mediante orden²⁸⁶ de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de 30 de diciembre de 2010.

En febrero de 2011 fue emitido el informe favorable de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar²⁸⁷, para llegar al último eslabón procedimiento con la definitiva aprobación del POLGA por el Decreto 20/2011²⁸⁸, de 10 de febrero, del Consello de la Xunta.

6. El contenido del POLGA

El contenido esencial del POLGA se compone de un numeroso conjunto de documentos y complementos gráficos disponibles en la página web²⁸⁹. En cuanto a sus elementos integrantes, en esencia, son los siguientes:

- En su Título I se recoge la “metodología de elaboración del Plan” con la exposición del “marco jurídico” (marco legal

²⁸⁶ Vid. DOG nº 1, 3-1-2011.

²⁸⁷ Vid. <http://www.xunta.es/litoral/web/index.php/cronograma>

²⁸⁸ Vid. DOG nº 37, 23-2-2011.

²⁸⁹ Vid. <http://www.xunta.es/litoral/>

vigente, objetivos y contenido, y su procedimiento de elaboración y tramitación), los “criterios metodológicos para su formulación” (basados en criterios de sostenibilidad y mediante la formulación de los principios orientadores del Plan), y el proceso de participación social e institucional (siguiendo el método DELPHI) seguido para su elaboración (gobernanza).

- En el Título II se analiza uno de los elementos estructurales más importantes del Plan que es el paisaje o, mejor dicho, los paisajes de las siete comarcas costeras en que se divide el litoral gallego (desde la Mariña lucense, las Rías Altas, el Golfo Ártabro, al Arco Bergantiños, la Costa da Morte, las Rías Bajas hasta la Costa Sur). El documento se acompaña de una completa categorización y caracterización de los tipos de paisajes que se han identificado en el litoral de Galicia. Por tal motivo, se dice que el POLGA constituye un “Catálogo de Paisaje”²⁹⁰.

- En el Título III se recogen los aspectos más importantes de la estructura territorial y socioeconómica de Galicia (la “síntesis territorial”), a través del análisis sintético de sus características territoriales (Capítulo 1º), su dinámica socioeconómica (Capítulo

²⁹⁰La Ley 7/2008 de 7 de julio, de Protección del Paisaje de Galicia, regula estos “Catálogos del Paisaje” en su art. 9º, en el que, por cierto, es una de las dos veces en que esta Ley se refiere al litoral. El citado art. 9, 1 establece que, los Catálogos del Paisaje son:

“1. Son los documentos de referencia que fundamentándose en las distintas áreas geográficas, morfológicas, urbanas y *litorales* existentes en el territorio gallego deberán delimitar, en base a los diferentes estudios y trabajos existentes en la materia, las grandes áreas paisajísticas de Galicia, identificando los diversos tipos de paisajes existentes en cada una de ellas y sus características diferenciales”.

La otra referencia al litoral es más indirecta y se realiza con respecto a los “estudios de impacto y de protección paisajística” (cfr. art. 11, 4 in fine).

2º), su dinámica turística costera (Capítulo 3º) y el estudio de la infraestructura energética (Capítulo 4º).

- El Título IV se dedica al “Modelo de gestión” que tiene una particular relevancia ya que identifica las “áreas del Plan”: de “protección” -ambiental (intermareal, costera, bosques y ecológica) y “de corredor”- de “mejora ambiental y paisajística” y de “ordenación litoral”, que pese a no clasificar ni calificar el suelo van a delimitar sus desarrollos urbanísticos. También se identifican aquí una serie de “espacios de interés” (geomorfológico, de taxones, paisajístico, con protección reconocida y núcleos de identidad del litoral) que requieren una particular protección, así como la determinación de “ámbitos de recalificación” que deberán ser revisados y adaptados al POLGA. También se definen una serie de “estrategias” (puesta en valor de elementos identitarios del litoral, corredores ecológicos y culturales, sendas patrimoniales, etc.) y la llamada “senda de los faros” como una específica modalidad de puesta en valor del litoral.

- El título V comprende el régimen jurídico del Plan estructurado en un Título Preliminar y siete Títulos con un total de 102 artículos, cinco disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y varios anexos.

- El Título VI contiene el “Programa de Actuación” del Plan concretado en seis modalidades de actuaciones para mejorar la cooperación y coordinación con las diferentes Administraciones, para la protección de los valores naturales y patrimoniales existentes, para suplir los déficits en materia de infraestructuras, para fomentar el conocimiento y regulación del uso público del

litoral, así como el conocimiento a través de la investigación y divulgación técnica y científica, y, finalmente, para la promoción e investigación del paisaje litoral.

- El Título VII recoge una serie de Anexos con la identificación de diversos elementos (espacios de interés paisajístico, núcleos de identidad litoral, playas, marco jurídico, etc.).

- El Título VIII contiene el “Informe de Sostenibilidad Ambiental”.

- Finalmente se incorpora una exhaustiva documentación gráfica y los informes y alegaciones recibidos en el trámite de las consultas públicas.

Para la elaboración del POLGA se ha realizado una importante labor de cartografía que permite identificar de forma gráfica la caracterización de la franja de 500 metros (desde el límite interior de la ribera del mar) de 2.555 kms. de la costa de Galicia. El análisis realizado se concretó en un ámbito de gestión de 215.360 hectáreas -correspondientes a 82 municipios vinculados con la dinámica costera en los que viven casi la mitad de la población de la Comunidad Autónoma- de las que el 46% constituyen espacios de protección directa.

El modelo territorial del POLGA se estructura en tres áreas diferenciadas: las “áreas continuas” (protección ambiental -intermareal y costera-, mejora ambiental y paisajística y ordenación litoral), las “áreas discontinuas” (corredores ecológicos y espacios de interés natural) y los “sistemas generales territoriales”. Sobre cada una de dichas áreas la reglamentación del plan establece los principios generales que han de orientar la regulación de cada uno de los elementos territoriales que las componen y los usos -permitidos, incompatibles o compatibles- que puede -o no- realizarse en el ámbito

del Plan, así como los posibles desarrollos urbanísticos. Esta normativa y sus correspondientes determinaciones han de incorporarse a los planes generales de ordenación municipal.

Por último, cabe señalar que una de las directrices más importantes del POLGA ha sido el compromiso con una política activa del paisaje conforme a la Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia. En su ámbito de gestión se han identificado 428 unidades de paisaje litorales y 214 unidades de paisajes prelitorales.

VIII. HACIA UNA ORDENACIÓN DEL LITORAL EN LA UNIÓN EUROPEA²⁹¹

Una vez estudiado el vigente régimen jurídico de las zonas costeras en Galicia, a continuación analizaré el tratamiento de la ordenación del litoral en la UE, cuyas determinaciones no contienen fuerza vinculante, a la espera de la aprobación de la Directiva que también será objeto de análisis en este epígrafe.

1. Los primeros pasos de la ordenación del litoral a nivel europeo

²⁹¹Cfr. SANZ LARRUGA, F.J., "La Unión Europea y la estrategia sobre gestión integrada y sostenible del litoral", *Noticias de la Unión Europea*, nº 217 (2003) Año XIX, págs. 117-131.

Cfr. El mismo autor en "La Unión Europea y la estrategia comunitaria sobre gestión integrada de las zonas costeras", *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, AA.VV., SANZ LARRUGA, F.J. (Dir.) y GARCÍA PÉREZ M. (Coord.), Fundación Pedro Barrié de la Maza y Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, 2009, págs. 29-54.

El creciente interés por la ordenación y planificación de las zonas costeras en Europa²⁹² tiene sus raíces en los comienzos de los años ochenta del siglo XX, bajo el impulso del Consejo de Europa, teniendo como punto de partida la aprobación de la Carta Europea del Litoral (Knania, Creta, octubre de 1981). Fue aprobada -con base en las Recomendaciones del Consejo de Europa sobre la protección de las costas y otras Declaraciones de poderes locales y regionales- por la “Conferencia Plenaria de Regiones Periféricas Marítimas de la Comunidad Económica Europea²⁹³”.

Una enorme relevancia por su proyección internacional es la que ha tenido el 7º Protocolo de “Gestión Integrada de las zonas Costeras del “Convenio de Barcelona para la protección del medio marino y la región costera del Mediterráneo” de 1995, cuya aprobación -por la Conferencia de Plenipotenciarios- tuvo lugar en Madrid en enero de 2008²⁹⁴”. La Unión Europea es parte contratante del Convenio de

²⁹² También a nivel internacional y no sólo referido a la UE, la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC) cobró un mayor auge una vez que fue aprobada la “Conferencia de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible” de 1992 cuya Agenda XXI contempla como una de las acciones prioritarias la de la “ordenación integrada y sostenible de las zonas costeras y zonas marítimas” (Capítulo 17º).

²⁹³ Agrupaba a setenta regiones del litoral comunitario.

Cfr. PÉREZ CONEJO, L., *Las costas marítimas: régimen jurídico y (...)*, op. cit., págs. 50-59; CALERO RODRÍGUEZ, J. R., *Régimen Jurídico de las costas españolas*, Aranzadi, Pamplona, 1995, págs. 56-59; y MORENO CANOVÉS, A., *Régimen jurídico del litoral*, Tecnos, Madrid, 1990, págs. 85-87. El texto de este documento puede consultarse en la recopilación elaborada por FUENTES BODELÓN, F., *Calidad de vida, medio ambiente y ordenación del territorio. Textos Internacionales*, I, CEOTMA-CIFCA, Madrid, 1982, Resolución de 18 de junio de 1982, invitando a la Comisión a respaldar las acciones previstas en el campo de los conocimientos, la planificación y del control.

²⁹⁴ El Protocolo -que ha sido ratificado por el Senado de la República Francesa el pasado 20 de julio de 2009 y por la Comunidad Europea (Decisión 2009/89/CE del

Barcelona que entró en vigor en marzo de 2011. La gestión integrada de las costas es obligatorias para los Estados miembros ribereños del Mar Mediterráneo²⁹⁵.

En la actualidad del Convenio de Barcelona forman parte 21 Estados ribereños de la Cuenca mediterránea y de la propia Unión Europea²⁹⁶. Al Convenio se han vinculado siete Protocolos que se han ido aprobando desde 1976 hasta el séptimo sobre “Gestión Integrada de las Zonas Costeras” (*Protocolo on Integrated Coastal Zone Management o ICZM Protocol*, en adelante, Protocolo GIZC-MED).

En el preámbulo del citado Protocolo se fundamenta la necesidad de su aprobación en dos consideraciones fundamentales. La primera es que “las zonas costeras del mar Mediterráneo constituyen un patrimonio común natural y cultural de los pueblos del Mediterráneo, que conviene preservar y utilizar juiciosamente en beneficio de las generaciones presentes y futuras”; y la segunda es la preocupación que manifiesta por los riesgos que amenazan al litoral, tanto los derivados del “aumento de la presión antrópica sobre las zonas costeras del mar Mediterráneo que amenazan su fragilidad” -con el consiguiente proceso de degradación y de reducción la biodiversidad-, como los debidos a “cambios climáticos que pueden provocar, entre otras cosas, una elevación del mar”.

Consejo de 4 de diciembre de 2008)- entrará en vigor el trigésimo día a contar de la fecha de depósito de la menos seis instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.

²⁹⁵ Vid. Propuesta Directiva 2013. Exposición de Motivos, aptdo. 1.1.

²⁹⁶ La Unión Europea es parte contratante del Convenio de Barcelona, aprobado por la Decisión 77/5785/CEE del Consejo (DOCE L 240, 19-1-1977).

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

El citado Protocolo define la “gestión integrada de las zonas costeras” (art. 2.f):

“(…) un proceso dinámico de gestión y utilización sostenibles de las zonas costeras, teniendo en cuenta simultáneamente la fragilidad de los ecosistemas y paisajes costeros, la diversidad de las actividades y los usos, sus interacciones, la orientación marítima de determinados usos y determinadas actividades, así como sus repercusiones a la vez sobre la parte marítima y la parte terrestre”.

En el ámbito de la UE, procede traer a colación la inclusión en los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, en virtud del “Acta Única Europea” de 1986, de la política comunitaria relativa al medio ambiente y su reforzamiento con la reforma introducida por el Tratado de Maastricht de 1992. A partir de estas reformas se pusieron en marcha iniciativas para promover, sobre la base de la política ambiental, la gestión integrada de las zonas costeras.

Los resultados de este “Programa de Demostración” a nivel UE –fruto de las experiencias desarrolladas en los treinta y cinco proyectos locales y regionales de toda Europa (Huelva, Valencia y Barcelona, en el caso de España)- se plasmaron con posterioridad en dos importantes documentos de la Comisión publicados en 1999: “Hacia una estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras: principios generales y opciones políticas” y “Lecciones del programa de demostración de la Comisión Europea sobre la gestión integrada de las zonas costeras”.

Como último hito se halla la propuesta de Recomendación sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras articulada por la Comisión sobre la base de sus documentos aprobados en septiembre de

2000²⁹⁷.

2. La Recomendación Comunitaria de 2002 sobre la aplicación de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras en Europa

A. Las Bases y el fundamento

Esta propuesta culminó dos años después con la aprobación por el Parlamento Europeo y el Consejo de la *Recomendación 2002/413/CE sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa*.

Comienza destacando el marco que la GIZ debe tener en cuenta en las estrategias que sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible ha aprobado la Comunidad Europea:

- La “Estrategia europea para un desarrollo sostenible”, aprobada por la Comisión Europea el 15 de mayo de 2001 y presentada en el Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001²⁹⁸.

²⁹⁷ Cfr. Los documentos de la Comisión COM (2000) 547 final sobre la GIZC: “una estrategia para Europa”, de 27 de septiembre de 2000, dirigido por al Consejo y Parlamentos Europeos (presenta una serie de conclusiones y recomendaciones que constituyen una estrategia de la Unión Europea para una GIZC, que se basa en los resultados del Programa de Demostración) y el COM (2000) 545 final sobre la aplicación de la GIZC en Europa, de 8 de septiembre, sobre la propuesta de recomendación propiamente dicha.

²⁹⁸ Esta estrategia tiene su origen en la invitación cursada, en diciembre de 1999, por el Consejo Europeo de Helsinki a la Comisión Europea a “elaborar una propuesta de estrategia a largo plazo que integre políticas de desarrollo sostenible desde los puntos de vista económico, social y ecológico”. Incluye una serie de medidas concretas para que la Unión Europea pueda mejorar su proceso de toma de decisiones en cuanto a la coherencia y la visión a largo plazo, así como determinados objetivos considerados de primera línea y las medidas necesarias para alcanzarlos.

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

- El "Sexto Programa de acción en materia de medio ambiente", titulado "Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos.

Las "bases" en la que se fundamenta el planeamiento estratégico que deberían adoptar los Estados miembros son los siguientes (Capítulo 1º):

- a) La protección del medio ambiente costero, formulado en términos de ecosistemas y capaz de preservar la integridad y el funcionamiento de los mismos, así como la gestión sostenible de los recursos naturales de los componentes tanto marinos como terrestres de las zonas costeras.
- b) El reconocimiento de la amenaza que representa para las zonas costeras el cambio climático y los peligros que conlleva el aumento del nivel del mar y la violencia y frecuencia creciente de los temporales.
- c) Unas medidas de protección de las costas que sean adecuadas y ecológicamente responsables, incluida la protección de los núcleos de población costeros y su patrimonio cultural.
- d) Unas posibilidades económicas y laborales sostenibles.
- e) Un sistema social y cultural operativo en las comunidades locales.
- f) Las zonas adecuadas accesibles para el público, tanto con fines estéticos como recreativos.
- g) En el caso de las zonas costeras aisladas, el mantenimiento o el fomento de su cohesión.
- h) Una mejor coordinación de las actuaciones de todas las autoridades participantes, tanto en el mar como en tierra, en la gestión de la interacción mar-tierra".

ARANA GARCÍA Y TORRES LÓPEZ se refieren a un decálogo de

instrumentos para entender el “complejo puzzle²⁹⁹” que integra las GIZC:

- 1) Políticas públicas.
- 2) Normativa.
- 3) Reparto de responsabilidades.
- 4) Instrumentos para la gestión.
- 5) Recursos económicos y financieros.
- 6) Formación y capacitación de los administradores.
- 7) Información pública y conocimiento.
- 8) Educación y concienciación para la sostenibilidad.
- 9) Participación social.
- 10) Cooperación institucional³⁰⁰.

Los citados autores se refieren a la ordenación del territorio y al Derecho ambiental como la dos disciplinas que mejor sirven a los fines de la GIZC, si bien detectan la debilidad de que la ordenación del territorio se refiere exclusivamente a la parte terrestre y el Derecho Ambiental no comprende aspectos esenciales como la ordenación física y vinculante del espacio mar-tierra³⁰¹.

²⁹⁹ Cfr. ARANA GARCÍA E., y TORRES LÓPEZ M^a A^a., “La gestión integrada de las zonas costeras en Andalucía”, *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, AA.VV., Dir. Sanz Larruga F.J. (Dir.), y García Pérez M. (Coord.), Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2009, pág. 336.

³⁰⁰ *Ibidem*.

³⁰¹ *Ibidem*, pág. 327.

B. Los principios programáticos

Sobre el planteamiento fundamentado en la «estrategia europea para un desarrollo sostenible», destacó algunos principios programáticos que deberían seguir, en su caso, las «estrategias nacionales»:

- una «perspectiva amplia y global» -temática y geográfica-,
- «a largo plazo» que tenga en cuenta el principio de cautela;
- «una gestión modulada en un proceso gradual»; una «sólida base científica»;
- «soluciones específicas y medidas flexibles»;
- un «trabajo en sintonía con los procesos naturales y que respete la capacidad de carga de los ecosistemas»;
- la «participación de todas las partes interesadas»;
- el «apoyo y la participación de todas las instancias administrativas competentes a escala nacional, regional y local»; y
- «el recurso a una combinación de instrumentos».

C. Las Estrategias y los inventarios nacionales

Como paso previo a la elaboración de las citadas «estrategias nacionales» de GIZC, los Estados miembros debían crear unos «inventarios nacionales» cuyo objetivo es “determinar los principales agentes, las normas y las instituciones que influyen en la gestión de las zonas costeras” y cuyos criterios deberían abordar los siguientes aspectos:

- «tener en cuenta diferentes sectores y ámbitos” relacionados con el litoral (pesca y acuicultura, transportes, energía, gestión de recursos, protección de especies y hábitats, patrimonio cultural, empleo, desarrollo regional tanto en zonas rurales³⁰² como urbanas, turismo y esparcimiento, industria y minas, gestión de los residuos, agricultura y educación),
- “abarcar todos los niveles administrativos»,
- «analizar los intereses, cometido y preocupaciones de los ciudadanos, las organizaciones no gubernamentales y el sector empresarial”,
- “determinar las organizaciones y estructuras de cooperación interregionales pertinentes», y
- «consignar las políticas y medidas legislativas aplicables».

³⁰² BUSTILLO BOLADO señala la compatibilidad entre los medios y objetivos del desarrollo rural y los correspondientes a la gestión integrada de las zonas costeras que se proyectan sobre un mismo espacio físico, destacando sus potencialidades:

“1º.- Tanto el desarrollo rural como la gestión integrada de las zonas costeras suponen enfoques estratégicos e integrales del medio que se proyectan multidisciplinariamente sobre el territorio teniendo en cuenta factores ambientales, sociales, culturales y económicos.

2º.- Tanto el desarrollo rural como la gestión integrada de las zonas costeras tienen como norte el desarrollo sostenible.

3º.- Tanto el desarrollo rural como la gestión integrada de las zonas costeras pueden planificarse tomando como base instrumentos de ordenación del territorio, y en cada ámbito territorial un mismo instrumento podría plasmar conjuntamente las exigencias y contenidos de ambos conceptos comunitarios”. (Cfr. BUSTILLO BOLADO R.O., “El desarrollo rural en el marco de la gestión integrada de las zonas costeras”, *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, AA.VV., Dir. Sanz Larruga F.J., Coord. García Pérez, M., Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2009, págs.. 411-412).

En cuanto a la elaboración de las “estrategias nacionales” que deben tener en cuenta los resultados de los “inventarios”, la Recomendación – en su Capítulo 4º.1- deja en manos de los Estados la posibilidad de desarrollar una o varias estrategias nacionales de gestión integrada (en este caso se tratarían de estrategias regionales), siempre partiendo de la cooperación con las “autoridades regionales y las organizaciones interregionales”. Asimismo deja libertad a los Estados para determinar si dichas estrategias han de referirse “específicamente a las zonas costeras” o pueden integrarse en “una estrategia o programa geográficamente más amplio para el fomento de la gestión integrada de una zona más extensa (Capítulo 4.2).

La Recomendación señala (Capítulo 4.3) las determinaciones o contenidos mínimos que deberían contemplar las Estrategias:

- a) Definir las funciones respectivas de los distintos responsables administrativos del país o región cuyas competencias incluyan actividades o recursos relacionados con las zonas costeras y determinar los mecanismos para su coordinación. Esta definición de funciones debería garantizar una estrategia y un control adecuados y una coherencia de las actuaciones.
- b) Definir la combinación adecuada de instrumentos para la aplicación de los principios contemplados en el capítulo II, en el contexto jurídico y administrativo nacional, regional o local. Para la aplicación de las estrategias, los Estados miembros deberían decidir si conviene:
 - i. Elaborar planes estratégicos nacionales para la costa a fin de fomentar la gestión integrada, garantizando entre otras cosas que se controle la urbanización adicional y la explotación de zonas no urbanas y que al

- mismo tiempo se respeten las características naturales del entorno costero.
- ii. Establecer mecanismos de compra de terrenos y de declaración de dominio público para garantizar el acceso público para fines de esparcimiento sin que ello afecte a la protección de las zonas sensibles.
 - iii. Elaborar acuerdos voluntarios o contractuales con los usuarios de las zonas costeras, incluidos los acuerdos ambientales con el sector industrial.
 - iv. Recurrir a incentivos económicos y fiscales.
 - v. Actuar aplicando los mecanismos de desarrollo regional.
- c) Desarrollar o mantener las normas o las políticas y programas nacionales, y en su caso regionales o locales, aplicables tanto a las zonas marinas como a las zonas terrestres de las costas.
- d) En particular, determinadas medidas para fomentar iniciativas ascendentes y la participación pública en materia de gestión integrada de las zonas costeras y sus recursos.
- e) Determinar fuentes de financiación duraderas para las iniciativas en materia de gestión integrada de las zonas costeras cuando sea necesario, y estudiar cómo aprovechar de la mejor forma posible los mecanismos financieros existentes tanto a nivel comunitario como nacional.
- f) Definir mecanismos para garantizar una aplicación íntegra y coordinada de la legislación y las políticas de la Comunidad que tengan incidencias en las zonas costeras, incluso a la hora de revisar las políticas comunitarias existentes.
- g) Incluir sistemas adecuados de control y de difusión de la

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

información al público sobre sus zonas costeras. Estos sistemas deberían recoger y suministrar información en formatos adecuados y compatibles para los responsables locales, regionales y nacionales, con el fin de facilitar la gestión integrada. Entre otros podrán utilizarse como base a tal efecto los trabajos de la Agencia Europea del Medio Ambiente. Estos datos deben ser accesibles al público con arreglo a la legislación comunitaria aplicable, en particular la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al acceso al público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo.

h) Determinar cómo unos programas nacionales de educación y formación adecuados pueden contribuir a la aplicación de los principios de la gestión integrada de las zonas costeras.

D. La cooperación internacional y la ejecución de la Recomendación

Teniendo en cuenta que las estrategias sobre las zonas costeras pueden afectar a varios países, la Recomendación impulsa la cooperación y el diálogo entre los países vecinos (comunitarios o extracomunitarios) de un mismo mar regional con el fin de lograr una "mayor coordinación de las respuestas a problemas transfronterizos" (Capítulo 5.1).

Igualmente, se recomienda que los Estados miembros trabajen en colaboración con las instituciones de la Comunidad Europea y otras partes interesadas en las zonas costeras para "garantizar los avances en la aplicación de un planteamiento común en materia de gestión integrada de las zonas costeras". En esta misma línea se considera útil la creación de un "Foro europeo de las partes interesadas en las zonas costeras". Se propone también la cooperación con los países candidatos a su ingreso en la UE.

La Recomendación establece la obligación para los Estados miembros de informar a la Comisión “en el plazo de cuarenta y cinco meses” (antes de febrero de 2006 sobre las experiencias en la aplicación de la misma (Capítulo 6.1). El contenido de esa información será la siguiente (Capítulo 6.2):

- a) Los resultados del inventario nacional;
- b) La estrategia o estrategias propuestas a escala nacional para la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras;
- c) Un resumen de las medidas adoptadas, o que se vayan a adoptar, para aplicar la estrategia o estrategias nacionales;
- d) Una evaluación de los efectos previstos de la estrategia o estrategias sobre la situación de las zonas costeras;
- e) Una evaluación de la transposición y aplicación de la legislación y de las políticas comunitarias con repercusión en las zonas costeras.

La oportunidad de implantar la GIZC en los países costeros de la Unión Europea ha sido puesta de manifiesto en la *Estrategia temática sobre la protección y conservación del medio ambiente marino* adoptada por la Comisión en 2005 (que incluía una propuesta de Directiva sobre la estrategia marina”) y en el *Libro Verde* publicado el 7 de junio de 2006 bajo el título: “*Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares*”³⁰³.

Más recientemente, el Informe de la Comisión al Parlamento y al Consejo sobre «la evaluación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa» (COM(2007) 308 final, de 7 de junio de 2007) ha puesto de manifiesto su importancia para la futura política marina de la

³⁰³ Cfr. apartado 3.4 “Gestionando la interfaz tierra-mar”.

Unión Europea, su utilidad para tratar los problemas de degradación ambiental de las zonas costeras (entre otros, los efectos del cambio climático) y, en definitiva, la validez de la Recomendación 2002/413/CE para la aplicación de las estrategias nacionales de GIZC.

Finalmente, la Comisión ha de revisar la Recomendación en el plazo de cincuenta y cinco meses (antes de enero de 2007) y presentar al Parlamento Europeo y al consejo “un informe de evaluación acompañado, en su caso, de una propuesta de medidas comunitarias adicionales” (Capítulo 6.3).

3. La constitución de un Foro de Alto Nivel sobre la gestión de las zonas costeras en Europa y la “Declaración de Villajoyosa” de abril de 2002

Durante el mandato español en la Presidencia del Consejo y de la Comisión Europea del semestre de enero a junio de 2002, se organizó entre el Gobierno español y la Comisión Europea el “*I Foro Europeo sobre Gestión Integrada de las Zonas Costeras*”, que se celebró en el municipio de Villajoyosa (Alicante) entre los días 18 y 20 de abril de 2002.

Los principales objetivos que proponía el I Foro europeo sobre GIZC –partiendo de experiencias obtenidas en el “Programa de Demostración” de la Comisión y teniendo en cuenta la propuesta de recomendación del Parlamento Europeo y el Consejo sobre GIZC en Europa- fueron los siguientes:

- Promover la gestión integrada de las zonas costeras en los Estados miembros y en los mares regionales e impulsar la elaboración de inventarios y estrategias nacionales de gestión integrada de zonas costeras.

LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA DE LAS ZONAS COSTERAS EN GALICIA

- Facilitar el diálogo entre las partes interesadas y la transmisión de información y conocimientos sobre estas áreas.
- Promover el desarrollo y la aplicación de buenas prácticas en materia de gestión integrada de costas.
- Crear un foro perdurable en el tiempo que permita el intercambio de información y seguimiento de las estrategias nacionales de GIZC.

Como fruto del trabajo desarrollado se formularon una serie de recomendaciones:

1º.- Avanzar hacia un enfoque integrado de la costa y a su consideración como interrelación de procesos físicos, biológicos y geomorfológicos; y especialmente en la elaboración de técnicas objetivas de valoración económica de las externalidades generales por las actividades que más impacto tienen en la costa.

2º.- Subrayar la necesidad de proponer y acordar una concepción común de la “zona costera” en términos funcionales.

3º.- Considerar la urgente necesidad de definir escenarios precisos y sus probables consecuencias en coordinación con los Organismos Internacionales, con respecto a los temas esenciales: el aumento del nivel del mar como resultado del calentamiento global de la atmósfera, el agotamiento paulatino de los recursos pesqueros y el incesante crecimiento demográfico en las áreas costeras.

4º.- Promover el uso generalizado de indicadores comparables ya existentes (vgr. desarrollo sostenible) y en caso necesario, desarrollar indicadores de carácter nacional.

5º.- Avanzar en la gestión y el desarrollo de la información,

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

mediante la creación de Bases de Datos que faciliten el flujo de la información a escala europea, con el uso, asimismo, de Sistemas de Información Geográfica.

6º.- Destacar la necesidad de recopilar una Guía de Buenas Prácticas que haga especial mención a las actividades que causan impacto (vgr. Turismo, pesca, acuicultura, gestión de puertos, planificación urbanística de la zona costera), con el fin de integrar los procesos de toma de decisiones.

7º.- Promover la GIZC a nivel local, con el convencimiento de que los órganos de gobierno y las partes interesadas locales juegan un papel esencial en el éxito de las GIZC.

8º.- Continuar con el *Programa de Proyectos Demostrativos de GIZC emprendido* por la Comisión Europea, dando prioridad a aquéllos que puedan servir como buenos ejemplos de aplicación de la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre GICZ y aquéllos que tengan como objetivo la optimización del uso de los recursos públicos, los procesos administrativos y la toma de decisiones.

9º.- Aprovechar las sinergias que se derivan de la aplicación de los numerosos instrumentos comunitarios con incidencia en las zonas costeras, tales como la Directiva Marco del Agua, la Evaluación de Impacto Ambiental y la Evaluación Estratégica Ambiental y, especialmente, los que emergen del nuevo Programa de Acción Medio Ambiental: *Medio Ambiente 2010: El futuro en nuestras manos y de la Estrategia Comunitaria de Desarrollo Sostenible*.

10º.- Asegurar la continuidad del Foro de la Villajoyosa, con el propósito de facilitar el progreso hacia una comprensión común de la GIZC y mejorar el intercambio de información sobre los futuros

desarrollos nacionales en la implementación de la Recomendación Europea sobre GIZC.

Finalmente, la Comisión Europea facilitará la creación de un *grupo de expertos*, en el reconocimiento de los enormes y complejos desafíos que afronta la costa y la necesidad de desarrollar una comprensión y metodologías comunes para adaptarse a estos desafíos. Este grupo seguirá los principios de transparencia e implicación de todos los agentes interesados.

4. El informe de la Comisión de 2007 sobre la “evaluación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa”

De acuerdo con lo previsto en el Capítulo VI.3 de la Recomendación 2002/413/CE la Comisión presentó al Parlamento Europeo y al Consejo un informe de evaluación sobre la aplicación de la misma, plasmado en el documento COM (2007) 308 final, de 7 de junio de 2007.

De los 20 Estados miembros de la UE que tienen costa, 14 presentaron informes oficiales a la Comisión, lo cual representa el 65% de los Estados miembros costeros de la UE y más del 70% del litoral europeo. Dentro de la diversa situación de los países y aún reconociendo que se han dado “avances hacia un enfoque más integrado de la ordenación y la gestión” se subraya que: “siguen siendo aún muy pocos los casos en que se observa una GIZC madura y realmente operativa en la que participen todos los niveles pertinentes de gobernanza”.

Se constata que el logro fundamental de la Recomendación ha sido “codificar un conjunto común de principios que debe sustentar una buena ordenación y gestión de las zonas costeras”.

En cuanto al apoyo directo al proceso comunitario de la GIZC identifica

tres líneas de acción:

1º.- La política de cohesión europea, principalmente a través del objetivo de cooperación y de la iniciativa de las regiones.

2º.- La política común de pesca mediante el Fondo Europeo de la Pesca que incluye un eje dedicado al desarrollo integrado y sostenible de las zonas dependientes de la pesca.

3º.- La investigación que cuenta con la acción de coordinación ENCORA (relativa la investigación y educación sobre las zonas costeras) puesta en marcha en 2006 con el apoyo de la UE.

Pese a las muchas deficiencias observadas en su aplicación, la Recomendación de 2002 ha servido para “fomentar el progreso hacia una ordenación y una gestión más integradas de las zonas costeras en Europa” y que “la actual Recomendación GIZC UE sigue siendo válida para apoyar la aplicación de las estrategias nacionales y promover la GIZC en todo el litoral europeo”. Sin embargo, su naturaleza jurídica non vinculante (*de soft law*) constituye una cierta rémora para su efectiva aplicación.

5. La gestión integrada del litoral en el marco de la nueva política marítima de la Unión europea y la directiva Marco sobre Estrategia Marina de 2008

También cabe citar la Directiva 2008/56/CE por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marina (también denominada “Directiva marco sobre la Estrategia Marina”) determina los principios comunes sobre cuya base los Estados miembros deberán elaborar, en colaboración con los Estados miembros y terceros Estados, sus propias estrategias para alcanzar un estado

ecológico satisfactorio de las aguas marinas de las que sean responsables.

Las aguas marinas europeas se dividen en cuatro regiones (con subregiones si procede): el mar Báltico, el océano Atlántico Nororiental, el mar Mediterráneo y el mar Negro. En cada región y posibles subregiones a que pertenezcan, los Estados miembros interesados deberán coordinar su acción entre sí y con los terceros Estados interesados. Para ello, podrán recurrir a la experiencia y eficacia de las organizaciones regionales.

6. La Directiva Marco del Agua y su incidencia sobre las zonas costeras

Una de las novedades más significativas de la Directiva Marco del Agua 2000/60/CE es la incorporación de las “aguas costeras” y las “aguas de transición” en la gestión unitaria e integrada del ciclo hidrológico.

Pone de relieve la necesidad de integración de las aguas continentales y marinas en la ordenación, gestión y planificación. Forma parte de la nueva política ambiental comunitaria, basada en la “gestión de acuerdo con la naturaleza propia de los ecosistemas” (*ecosystem-based Management*).

Además de la necesaria coordinación y colaboración entre las diferentes Administraciones Públicas concurrentes sobre el medio acuático - marino y continental-, los futuros planes hidrológicos constituyen un instrumento de primera magnitud para lograr una protección integrada y sostenible de los recursos acuáticos.

Por último, en la planificación integrada de las zonas costeras debe tenerse en cuenta los contenidos y exigencias de la Directiva 2007/60/CE del Parlamento y del Consejo de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación. Hace una referencia expresa a las zonas costeras (cfr. Arts. 2.1; 3.2.b); 4.2.a); 6.6; 13.1), permite establecer cuencas hidrográficas distintas de las previstas por la Directiva Marco y designar autoridades competentes diferentes, y establece los plazos, el proceso de elaboración de los “planes de gestión de riesgo de inundación”, así como el programa de medidas para incorporar en la revisión de la Directiva Marco en 2015.

El litoral español es un ejemplo paradigmático de lo que el Programa 21 de las Naciones Unidas, en su Capítulo 17 advertía cuando indicaba como característica de las zonas costeras la presión demográfica a que estaban sujetas, ya que más de la mitad de la población del mundo vive a menos de 60 kilómetros de la costa, proporción que podría elevarse a las tres cuartas partes para el año 2020, y la comprobación de que el medio ambiente se estaba degradando y erosionando rápidamente en muchas partes del mundo³⁰⁴.

7. La respuesta de España a la Recomendación 2002/413/CE

La Exposición de Motivos de la Ley de Costas subraya la importancia de la costa en España por su extensión (7.880 km) y desde el punto de vista humano, económico, ecológico y de ocio³⁰⁵.

³⁰⁴ Cfr. DIEZ SÁNCHEZ, J.J., “Comentarios y valoraciones (...)”, op. cit. pág. 35.

³⁰⁵ Cfr. MEILÁN GIL, J.L., “Dominio público y protección del litoral(...)”, op. cit., pág. 62.

“La *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*, documento aprobado por el Consejo de Ministros el 23 de noviembre de 2007 (...) revela que se ha acentuado ese modelo territorial que presenta fuertes contrastes, al indicar que el 40% de la población vive en el 7% del territorio y en concreto en las zonas costeras e insulares se concentra el 60% de la población, precisando además cómo las presiones sobre el medio ambiente y los recursos se intensifican (...) a lo largo de una gran parte del litoral, donde se agravan por el aumento del uso del suelo destinado a instalaciones turísticas y segundas residencias³⁰⁶ (...)”.

“En ese mismo documento se constatará que el litoral español se ve sometido a presiones de urbanización, erosión costera y contaminación, teniendo en cuenta que las aglomeraciones urbanas situadas en el litoral ocupan grandes extensiones, tanto en el Mediterráneo como, más recientemente, en el Cantábrico, y que además más de 65% de la población industrial española se encuentra en la costa. (...) numerosos ecosistemas naturales del litoral se mantienen con grandes dificultades, viendo disminuir su tamaño, entre otras causas por la pérdida de la vegetación y la extracción de áridos³⁰⁷”.

El documento presentado por el Consejo de Ministros el 4 de septiembre de 2007, *Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa*, identifica la enorme concentración de habitantes en esta zona, concretando que el 80% de los casi 60 millones de turistas que visitan España al año eligen la costa para sus vacaciones³⁰⁸.

³⁰⁶ *Ibidem*, pág. 36.

³⁰⁷ *Ibidem*, pág. 36.

³⁰⁸ *Ibidem*, pág. 36.

Otras fuentes solventes como el *Instituto Geográfico Nacional*, atestiguan que el suelo urbanizado en los dos primeros kilómetros de costa (mucho más en los primeros 500 metros) ha aumentado un 21,85% en sólo seis años (2000-2005, 23% en el Mediterráneo y 19% en el Atlántico), todo ello básicamente con destino a segundas residencias y que únicamente puede quedar en el litoral mediterráneo peninsular unas 1.500 hectáreas que han sido preservadas de su transformación urbanística. Esta intensidad del uso residencial ha sido favorecida durante décadas por el escaso control del desarrollo urbanístico y de la política de infraestructuras, junto a una escasa protección frente a procesos de contaminación, depósitos incontrolados de residuos, desecación de humedales³⁰⁹.

Ese “desarrollismo” urbanístico está vinculado al turismo y a las “zonas residenciales de segunda residencia, campos de golf, espacios marítimos o puertos deportivos³¹⁰”. Este fenómeno ha sido bautizado por SOCIAS CAMACHO³¹¹ como “balearización” para referirse al fenómeno urbanístico de acogida desorganizada del turismo de masa.

DIEZ SÁNCHEZ³¹², alerta sobre la falta de reacción contra las “urbanizaciones ilegales”:

“La Lco no ha cumplido por esa razón y otras análogas que podrían añadirse a las expectativas suscitadas, al carecer del amparo de una auténtica política sostenible sobre el litoral

³⁰⁹ *Ibidem*, pág. 37.

³¹⁰ *Ibidem*, pág. 38

³¹¹ Cfr. SOCIAS CAMACHO, J. M^a, “Estrategia Europea de prosperidad Sostenible y Ordenación del Turismo en el Litoral”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n^o 153, 2012, pág. 312.

³¹² *Ibidem*, págs. 38-39

absolutamente necesaria para afianzar su tutela más allá de la protección del dominio público. Si dejamos a un lado la aplicación (...) por la Administración estatal (actuaciones de deslinde, recuperación de algunos tramos de costas, adquisición de porciones de terrenos para incorporar al patrimonio público fuera del citado dominio público, mejoras e inversiones de reparación y contra la erosión ...), las actuaciones sobre el litoral evidencian que buena parte de los objetivos sustanciales preconizados no se han cumplido o distan de cumplirse. La citada Ley, aisladamente considerada o conjuntada únicamente con la de espacios naturales, no parece suficiente. El propio Informe³¹³ ya referido señalará expresamente que *la experiencia ha demostrado que esta ley no ha sido suficiente para garantizar la protección de la globalidad de nuestras zonas costeras, porque ha continuado el proceso de degradación por múltiples presiones e intereses concluyentes*³¹⁴.

Más optimista se muestra MENÉNDEZ REXACH³¹⁵, al aludir a los “esfuerzos de algunas Comunidades Autónomas litorales que en los últimos años han ejercido sus competencias en materia de ordenación territorial y urbanística para reforzar la protección establecida en la LC. También desde esta perspectiva se ha cumplido uno de los objetivos

³¹³ DIEZ SÁNCHEZ se refiere al *Informe elaborado por España en cumplimiento de los requerimientos de la Recomendación europea 2002/413*, del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002, sobre la aplicación de la *gestión integrada de las zonas costeras en Europa* (ibídem, págs. 36 y 39).

³¹⁴ Ibídem, pág. 39.

³¹⁵ Cfr. MENÉNDEZ REXACH, A., *La distribución de competencias en la Ley de costas y la gestión integrada del litoral*, *Estudios sobre la ordenación planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2009, pág. 126.

básicos de dicha ley, que fue garantizar la coordinación y coherencia entre sus disposiciones y las contenidas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, así como en los instrumentos de planeamiento aprobados en su virtud”.

Cita la política de protección de costas de la Comunidad Autónoma de Galicia, al introducir la LOUGA, una nueva categoría de suelo rústico de “protección de costas, constituido por los terrenos situados fuera de los núcleos rurales y del suelo urbano, que se encuentren a una distancia inferior a 200 metros del límite interior de la ribera del mar (art. 32.2.e³¹⁶)”.

Se refiere al hito producido por la Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia, que trata de evitar “la ocupación indiscriminada del territorio³¹⁷”. “La preocupación del legislador gallego evidencia una vez más la necesidad de la colaboración en el ejercicio de las competencias respectivas, ya que de poco sirven las medidas legales si no se adapta el planeamiento municipal³¹⁸”.

Las “normas de aplicación directa” de la Ley de Costas no llegan para cumplir los objetivos de sostenibilidad que propugna la citada Ley. “La aplicación efectiva de este régimen depende de su incorporación a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística³¹⁹”. Para ello, hay que acudir a fórmulas de “colaboración y cooperación”, “sin perjuicio de que la decisión final corresponda al titular de la competencia

³¹⁶ *Ibidem*, pág. 126.

³¹⁷ Vid. Preámbulo.

³¹⁸ *Ibidem*, pág. 126.

³¹⁹ *Ibidem*, pág. 128.

*prevalente*³²⁰". He ahí la relevancia que tendrán los instrumentos territoriales como el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia (en su función estructurante en el uso racional del suelo de las zonas costeras) o técnicas como la desclasificación de suelo o la suspensión de planeamientos urbanísticos que serán analizadas en este trabajo.

Otros autores³²¹ sostienen que ha llegado la hora de que las Comunidades Autónomas asuman el protagonismo en la protección del litoral, considerando la diversidad³²² del mismo.

En mi opinión, podría acudirse híbridamente a la creación de "Comisiones Técnicas Bilaterales" Comunidad Autónoma-Estado, que tuviesen intervención en la tramitación de los planeamientos territoriales y urbanísticos, emitiendo un informe conjunto, preceptivo y vinculante, atendiendo a la diferente realidad física y a las peculiaridades de cada territorio.

8. La nueva Propuesta de Directiva de 2013 para la ordenación del espacio marítimo y la gestión integrada de las zonas costeras

Con fecha 19 de marzo de 2013 fue dictada una Resolución de la Presidencia del Parlamento de Galicia por la que se admite a trámite el

³²⁰ *Ibidem*, pág. 128.

³²¹ Cfr. MEILÁN GIL, J.L., "Dominio público y protección del litoral (...)", *op. cit.*, pág. 115.

³²² MEILÁN GIL expresa: "Cien metros no son lo mismo en el Mediterráneo que en el Atlántico, en el Cantábrico o en las Rías Bajas de Galicia. Por eso, resulta razonable que las CC.AA asuman la responsabilidad de determinar lo que sea más adecuado para que el litoral responda a las exigencias del artículo 149,1,1 a de la CE -igualdad en ejercicio de derechos- competencia estatal que la STC 61/1997 utilizó en relación con la competencia autonómica del urbanismo" (*Ibidem*, pág. 114).

escrito de las Cortes Generales por el cual se remite la documentación relativa a la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo y la gestión integrada de las zonas costeras³²³.

La citada Directiva supone elevar de rango normativo la política relativa a la gestión integrada de las zonas costeras por parte de la Unión Europea, dado que de aprobarse pasaría a vincular a los Estados miembros, dejando de ser una Recomendación no vinculante³²⁴.

³²³ Vid. Boletín Oficial del Parlamento de Galicia nº 72, 19-3-2013.

³²⁴ VERCHER NOGUERA A., se refiere a la relevancia jurídica de las Directivas de la Unión Europea en los siguientes términos destacando su fuerza vinculante y obligatoria para los Estados miembros de la UE:

“Las directivas medioambientales son también particularmente precisas y detalladas, lo cual implica que el poder discrecional de los Estados miembros a la hora de adoptar medidas de aplicación quede en gran manera reducido.

Otro de los importantes problemas consustanciales a las directivas es el hecho de que las mismas constituyen un sistema legislativo «a dos fases». El apartado tercero del artículo 189 del Tratado establece que «la directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios». Es decir, el poder normativo de las autoridades nacionales está sometido, por una parte, a la obligación de adoptar las medidas de ejecución que sirvan para hacer efectivo el texto comunitario y, en segundo lugar, a asegurar que el conjunto del Derecho nacional aplicable a la materia cubierta por la directiva sea compatible con las exigencias de fondo planteadas por el Derecho comunitario. Todo lo cual supone dos obligaciones. Por una parte los Estados miembros tienen que atender a una exigencia formal, la obligación de transponer la directiva en legislación nacional. En segundo lugar tienen que atender a una obligación material, que es asegurar la compatibilidad del Derecho nacional y las directivas comunitarias. Los Estados miembros disponen de una total libertad en la elección del acto jurídico de transposición de la directiva (ley, decreto, reglamento, etc.). Lo cual supone que la transposición de la directiva no conlleva obligación alguna en cuanto al medio, pero sí en cuanto al resultado. Se trata de una obligación absolutamente ineludible por los Estados a tenor de los arts. 5 del Tratado y 130 S.4, en su actual redacción después del Tratado de Maastricht”.

La propuesta de Directiva apuesta por una visión integral de todos los ámbitos políticos del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) que tienen repercusión en las costas, los mares y los océanos. Presta apoyo a la aplicación de las políticas vinculadas al mar que están llevando a cabo los Estados miembros, a través de una coordinación eficaz y una mayor transparencia³²⁵.

La propuesta de Directiva de 2013 fusiona los planes de ordenación marítima (en adelante POM) y las estrategias de gestión integrada de las costas (en adelante EGIC), dentro de una “política marítima integrada” (art. 3.2), considerando que son instrumentos complementarios. “Su ámbito geográfico se superpone en las aguas costeras y territoriales de los Estados miembros, ya que los planes de ordenación marítima cartografían las actividades humanas existentes e identifican cuál puede ser su futuro desarrollo espacial más eficaz, mientras que las estrategias integradas de las costas garantizan la gestión integrada de esas actividades humanas³²⁶”.

El propósito final de la “ordenación del espacio marítimo” es elaborar planes que permitan identificar la utilización del espacio marítimo para los diferentes usos del mar.

La función de control para asegurar que se cumple adecuadamente esa obligación corresponde a la Comisión a tenor del art. 155 del Tratado. Por ello, cuando los Estados miembros no han adoptado las medidas necesarias para la transposición de las directivas en el Derecho interno y en el plazo previsto, la Comisión abre un procedimiento en base al art. 169 del Tratado, que comprende el recurso por incumplimiento (cfr. “El medio Ambiente en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, *Diario La Ley*, 1996, Sección Doctrina, Ref. D-120, tomo 2, Ref. Digital: La Ley 12209/2001”.

³²⁵ Vid. Apartado 1.2. Exposición de Motivos de la Propuesta de Directiva.

³²⁶ *Ibidem*.

Por su parte, la “gestión integrada de las costas” se configura como “un instrumento de gestión integrada de todos los procesos políticos que afectan a la zona costera, y que permite abordar de forma coordinada las interacciones tierra-mar de las actividades costeras con vistas a garantizar el desarrollo sostenible de las zonas costeras y marinas³²⁷”. Su finalidad es “propiciar que las decisiones en materia de gestión o de desarrollo se adopten de manera coherente en todos los sectores³²⁸”. En cualquier caso, se refiere a la parte terrestre, según la definición del art. 3.1., que ya ha sido analizada al comienzo de este Capítulo.

La propuesta de Directiva permite que cada Estado miembro pueda elaborar uno o varios planes de ordenación marítima y una o varias estrategias de gestión integrada de las costas, que podrán realizarse en un mismo documento o bien en documentos separados (art. 4.1).

La Propuesta de Directiva de 2013 fija los objetivos de los POM y de las EGIC (art. 5), que se aplicarán con un enfoque ecosistémico para contribuir al logro de los siguientes objetivos:

- a) garantizar el suministro energético de la Unión, promoviendo el desarrollo de fuentes de energía renovables de origen marino, el desarrollo de formas de energía nuevas y renovables, la interconexión de las redes energéticas y la eficiencia energética;
- b) fomentar el desarrollo del transporte marítimo y proporcionar en toda Europa unas rutas de transporte marítimo eficaces y rentables, favoreciendo asimismo la accesibilidad de los puertos y seguridad del transporte;

³²⁷ Vid. Exposición de Motivos, aptdo. 1.1.

³²⁸ *Ibidem*.

- c) promover el desarrollo y el crecimiento sostenibles del sector de la pesca y de la acuicultura, impulsando asimismo el empleo en el sector pesquero y en los sectores afines;
- d) garantizar la conservación, protección y mejora del medio ambiente, así como el aprovechamiento prudente y racional de los recursos naturales, con miras, en particular, a alcanzar el buen estado medioambiental, detener la pérdida de la biodiversidad y la degradación de los servicios de los ecosistemas y reducir los riesgos de contaminación marina;
- e) lograr que las zonas marítimas y costeras sean resistentes al cambio climático.

Los POM y las EGIC establecerán etapas operativas para alcanzar los objetivos anteriormente señalados. A tal efecto deberán (art. 6):

- a) coordinarse entre sí, en caso de que no estén integrados;
- b) garantizar una cooperación transfronteriza efectiva entre los Estados miembros y entre las autoridades nacionales y los grupos de interés de las políticas sectoriales pertinentes;
- c) determinar las consecuencias transfronterizas de los planes de ordenación marítimas y las estrategias de gestión integrada de las costas en las aguas marinas y las zonas costeras bajo soberanía y/o jurisdicción de terceros países de la misma región o subregión marina y de la zona costera correspondiente, actuando en colaboración con las autoridades competentes de tales países.

Los citados POM y la EGIC se revisarán al menos cada seis años, considerando que la realidad física es cambiante y que necesita de una

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

evaluación constante para adaptarse al cambio climático y a la evolución de los posibles riesgos.

Las EGIC contendrán como mínimo un inventario, siguiendo el criterio de la Recomendación 2002/413/CE de las medidas existentes aplicadas en las zonas costeras y un análisis sobre la procedencia de adoptar medidas adicionales con la finalidad de cumplir los objetivos señalados en el art. 5 de la Propuesta de Directiva.

Las estrategias contemplarán la aplicación integrada e intersectorial de las políticas y tendrán en cuenta las interacciones entre las actividades terrestres y marítimas.

Al elaborar las EGIC, los Estados miembros tendrán en cuenta, como mínimo, las siguientes actividades (art. 8.2):

- a) utilización de recursos naturales específicos, incluidas las instalaciones para la extracción de energía y la producción de energía renovable;
- b) desarrollo de infraestructuras, instalaciones energéticas, transportes, puertos, obras marítimas y otras estructuras, incluidas las infraestructuras verdes;
- c) agricultura y actividades industriales;
- d) pesca y acuicultura;
- e) conservación, restauración y gestión de ecosistemas costeros, servicios de los ecosistemas y naturaleza, paisajes costeros e islas;
- f) mitigación y adaptación al cambio climático.

En la formulación de los POM y las EGIC se fomentará la “participación pública” de tal forma que se garantice que los grupos de interés y las autoridades pertinentes, así como el público afectado, sean consultados

sobre los proyectos de planes y estrategias y tengan acceso a sus resultados, cuando estén disponibles (art. 9.1 y 2).

Los “mejores datos disponibles” incluirán (art. 10):

- a) Datos medioambientales, sociales y económicos recopilados de conformidad con las disposiciones de la normativa de la Unión Europea.
- b) Datos físicos marinos en las zonas marinas y datos geomorfológicos en las zonas costeras.

También se prevé la cooperación con otros Estados miembros para garantizar que los POM y las EGIC sean coherentes y se coordinen. Se tendrán en cuenta, en particular, las cuestiones de carácter transnacional tales como las infraestructuras transfronterizas (art. 12.1). Esta cooperación se concreta en (art. 12.2):

- a) estructuras regionales de cooperación institucional que abarquen la zona costera o la región o subregión marina afectadas, o
- b) Una red específica de autoridades competentes de los Estados miembros que abarque la región y/o subregión marina de que se trate.

Prevé incluso la cooperación con terceros países aunque no formen parte del ámbito de aplicación de la Directiva (art. 13), en un esfuerzo por superar los lindes administrativos del espacio físico comprendiendo éste desde una perspectiva holística e integradora, donde prima el cumplimiento de los objetivos marcados en el art. 5 de la Propuesta de Directiva más allá de los estrictos límites formales.

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

CAPÍTULO SEGUNDO

LA SOSTENIBILIDAD Y LA PROTECCIÓN DEL PAISAJE COMO PRINCIPIOS RECTORES EN LA ORDENACIÓN DE LAS ZONAS COSTERAS EN GALICIA

I. EL PRINCIPIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS EN EL POLGA

1. La sostenibilidad como principio rector del POLGA

Uno de los principios esenciales del POLGA es el de la “sostenibilidad” que debe proyectarse sobre todo el litoral –como entidad continua y única- que implica su protección “desde una perspectiva integral, dentro de una política de desarrollo sostenible³²⁹”.

Este principio no forma parte del haz de facultades discrecionales del planificador. Constituye un auténtico mandato constitucional, indisponible para los poderes públicos, que han de dirigir las diversas políticas sectoriales al cumplimiento de este fin³³⁰.

³²⁹ Vid. art. 2.1.a) POLGA

³³⁰ MENÉNDEZ REXACH considera que no constituye una mera opción política, sino un mandato constitucional plenamente vinculante para los ciudadanos y los poderes públicos. Cfr. MENÉNDEZ REXACH, A., “Urbanismo sostenible, clasificación del suelo (...)”, op. cit., págs. 170-171. En apoyo de esta postura, puede traerse a colación la STS, Sala 3ª, 25-4-1989 (Ar. 1989, 378), en la que el alto Tribunal indica:

“(…) los preceptos contenidos en el capítulo tercero, del Título I de la Constitución, pese a girar bajo la rúbrica de los principios rectores de la política social y económica, no constituyen meras normas programáticas que limitan su eficacia al campo de la retórica política o de la inútil semántica (...) como ya precisó hace años el Tribunal

La vinculación de la sostenibilidad con el derecho contenido en el art. 45 de la Constitución Española (“Derecho a un medio ambiente adecuado”) implica la obligación por parte de los poderes públicos de proteger el medio ambiente mediante técnicas e instrumentos que se explicitan en la legislación de desarrollo de tal derecho que, más que un verdadero derecho subjetivo, se trata de un principio rector de la política social y económica, necesitado de concreción normativa³³¹.

No obstante, ha sido la Jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo la que ha ido deduciendo del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales –en particular, de los derechos a la “inviolabilidad del domicilio” o al “respeto a la intimidad personal o familiar” auténticas reglas normativas para la protección ambiental³³².

Supremo norteamericano (...), *las declaraciones de la Constitución no son adagios gastados por el tiempo, ni una contraseña vacía de contenido. Son principios vitales, vivos, que otorgan y limitan los poderes del gobierno y de nuestra nación. Son regulaciones de gobierno*” (citada por BERMÚDEZ PALOMAR, V., “El proceso de subjetivización del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 266, 2011, pág. 189).

³³¹ Cfr. *in extenso* la monografía de SIMÓN YARZA, F.: *Medio Ambiente y derechos fundamentales*, Tribunal Constitucional-Centro de Estudios Políticos y Sociales, Madrid, 2012.

³³² Cfr. BERMÚDEZ PALOMAR, V., “El proceso de subjetivización del derecho a disfrutar de un medio (...)”, *op. cit.*, págs. 187-188.

Cita la doctrina del TEDH y relaciona este derecho ambiental con otros típicos vinculados al respeto de la intimidad personal y familiar, a consecuencia de los olores que emanaban de una depuradora. Cita como sentencia paradigmática del TEDH, la de fecha 9 de diciembre de 1994, en el asunto López Ostra contra España (nº 303-C de la serie A de las publicaciones oficiales del TEDH)”.

Alude a un proceso “evolutivo” sin retorno, tendente a la consagración de la protección medioambiental al máximo nivel normativo, bien identificando contenidos ambientales en derechos subjetivos típicos como el derecho a la vida, a la propiedad, a

La sostenibilidad constituye la finalidad y la razón de ser de las diversas determinaciones que existen en el POLGA. Constituye un auténtico principio³³³ rector y no una mera regla o criterio.

El art. 2.1º de la Ley 6/2007 fija como objetivo del POLGA “establecer los criterios, principios y normas generales para la ordenación urbanística de la zona litoral, basada en criterios de perdurabilidad y sostenibilidad, así como la normativa necesaria para garantizar la conservación, protección y puesta en valor de las zonas costeras”.

Desde el punto de vista de la sostenibilidad, fija “criterios”, “principios” y “normas generales” que posibilitan la adecuación de los planes urbanísticos al modelo territorial del POLGA³³⁴.

la intimidad del domicilio o a la información, bien señalando un carácter bifronte en la protección al medio ambiente como principio rector de la política social y económica y como derecho subjetivo en el marco de un Estado ambiental (ibídem, pág. 196).

³³³ LETELIER WARTENBERG, expresa las notas características de los “principios”.

“(…) que los principios parecen ser entidades jurídicas diversas a las reglas, que el funcionamiento de los principios en el razonamiento jurídico parece ser especial, y que la existencia de principios problematiza las ideas fundamentales del positivismo jurídico y con ello la de la legitimación democrática de su aplicación”

Sus principales características es que son “normas fundamentales” y “normas estructuralmente indeterminadas”.

Esa “indeterminación”, se contraponen a la características esencial de las reglas, que es su concreción (Cfr. LETELIER WARTENBERG, R., Nulidad y restablecimiento en procesos contra normas, Civitas, 2011, pág. 360-361; cita el autor a GUASTINI, R., *Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho*, trad. J. FERRER Y BELTRÁN, Gedisa, Barcelona, 1999, págs. 146 y ss.).

El POLGA, identifica “principios” con “pautas”, olvidando su diferencia conceptual (vid. art. 19.b POLGA).

La Exposición de Motivos reconoce el carácter de “principio rector” de la “sostenibilidad” al expresar: “Desde el punto de vista de la sostenibilidad, se fijan criterios, principios y normas generales que posibilitan la adecuación de los planes urbanísticos al modelo territorial del POL”.

La apuesta del POLGA por el desarrollo sostenible ya se enmarca dentro de las funciones que contiene el propio documento territorial. Procura la protección del litoral, al que confiere un alto valor, que “debe ser debidamente protegido desde una perspectiva integral, dentro de una política de desarrollo sostenible” (art. 2.a). Se trata de que en la planificación de desarrollos urbanos se priorice la reutilización de solares en lugar de construir en zonas vírgenes³³⁵.

Junto a la sostenibilidad, el POLGA manifiesta basarse en el criterio de la “perdurabilidad” que, aunque no se define, entendemos que se refiere a su proyección sobre el futuro, sobre las generaciones venideras, exigiendo la protección y conservación de los valores ambientales existentes sobre los recursos naturales de las zonas costeras. Este criterio se halla ligado al de “desarrollo ecológicamente duradero³³⁶”, definido como “el conjunto de actividades y procesos que permiten asegurar hoy en día las necesidades del hombre y de las demás especies, preservando la biosfera para que pueda el día de mañana responder y subvenir a las necesidades razonablemente previsibles del hombre y de todas las demás especies³³⁷”.

³³⁴ Vid. Decreto 20/2011, de 10 de febrero, por el que fue aprobado el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia.

³³⁵ Este es un “criterio” que ha propugnado la Comunicación de 1998 aprobada por la Comisión Europea, bajo el título “Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea” (Cfr. AGOUÉS MENDIZÁBAL, C., “El planeamiento urbanístico y (...)”, op. cit., pág. 23.)

³³⁶ Cfr. *Gestión de Zonas Costeras*, OCDE, Mundiprensa, Madrid, 1995, págs. 67.

³³⁷ *Ibidem*, págs. 67-68.

Cabe preguntarse, pues, qué es el desarrollo sostenible, ya citado en el Principio 1º de la Declaración de Río³³⁸. El POLGA lo invoca constantemente, pero no sigue la técnica de las normativas modernas de definir los conceptos.

³³⁸ Vid. Principio 1º, Declaración de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Río de Janeiro, 7 de mayo de 1992 (A conf. 151/5, de 7 de mayo 1992):

“Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”.

Esta declaración tiene sus antecedentes en la Conferencia de Estocolmo de 1972, que institucionaliza por primera vez en Europa la convicción de que “el hombre tiene el derecho fundamental al disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras. Posteriormente, fue aprobado el Primer Programa de Acción de las Comunidades Europeas (1973-1977), que se centró en la reducción de la contaminación y de las perturbaciones medioambientales así como en la mejora del medio ambiente.

Seguidamente, se aprobó el Segundo Programa (1977-1981), que destacó por la protección y la gestión racional del espacio, del medio y de los recursos naturales.

El Tercer Programa (1982-1986), incorporó nuevos ámbitos, como la protección del medio ambiente en la región mediterránea.

El Cuarto Programa (1987-1992) se centró en la vinculación de la calidad de vida a la tutela ambiental.

El Quinto (decenio de los años noventa), influido por la Conferencia mundial convocada por la ONU en Río de Janeiro en 1992, supuso un salto cualitativo, expresado en su significativa denominación como “Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible” (Cfr. SOCIAS CAMACHO, J. Mª, “Estrategia Europa de Prosperidad Sostenible y Ordenación del Turismo en el Litoral”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 153, 2012, pág. 314).

Su definición se contiene en el Principio 3 de la citada Declaración³³⁹, recogido igualmente en el Informe “Nuestro Futuro Común” (también conocido como *Informe Brundtland*)³⁴⁰, que propugna como principio ideológico el “desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones”.

Como sostiene CARRERO DE ROA ³⁴¹, “es una noción lo suficientemente abierta e imprecisa como para adaptarse a cualquier ideario político o estrategia empresarial³⁴²”. De tal manera que existen diversas normativas que aunque no están relacionadas con políticas ambientales recogen el término “sostenible”.

Las notas características de este principio están ligadas a las preocupaciones medioambientales³⁴³. Procura la ordenación racional del suelo, vinculado a políticas eficientes energéticas, apostando por la rehabilitación ante los procesos de nueva transformación y por un uso mixto del suelo³⁴⁴.

³³⁹ El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”.

³⁴⁰ Cfr. CARRERO DE ROA, M., *Fundamentos de Urbanismo. Una perspectiva sostenible*, Ed. ojo por hoja, 2010, pág. 176.

Publicado por la Comisión mundial de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1987, y así llamado en reconocimiento a la Presidenta de la Comisión encargada de su elaboración, la primera ministra noruega Gro Harlem Brundtland.

³⁴¹ Vid. Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible. BOE, núm. 55, 5-3-2011.

³⁴² Cfr. CARRERO DE ROA, M., *Fundamentos de Urbanismo (...)*, op. cit., pág. 176.

³⁴³ Cfr. DESDENTADO DAROCA, E., “Últimas tendencias en la reducción y control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico”, *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI. Libro homenaje al Profesor Martín Bassols Coma*, AA.VV., Dir. C. Rogel Vide y M. Bassols Coma, Reus, Zaragoza, 2008, pág. 205.

³⁴⁴ *Ibidem*, págs. 205-206.

El POLGA vincula “urbanismo” y “medio ambiente”, como “dos realidades inseparables³⁴⁵”, siguiendo los principios inspiradores de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, por la que fue aprobada la Ley de Suelo estatal³⁴⁶. Considera el territorio como un elemento frágil, en el que resulta necesario prevenir y evitar su deterioro ambiental (calidad de la atmósfera, agua³⁴⁷, cambio climático, erosión retroceso de la línea de costa), como consecuencia de políticas desarrollistas de ocupación intensiva del suelo.

GARCÍA URETA³⁴⁸ se refiere al del principio de *desarrollo sostenible*, tal y como está contenido tanto en el TUE como en el TFUE, si bien precisa que éste no aparece definido en las citadas normas. Delimita sus notas características:

“a) *Protección medioambiental*³⁴⁹. Salvaguardar la capacidad de la Tierra para sustentar la vida en todas sus formas, respetar los límites de los recursos naturales del planeta y garantizar un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente. Prevenir y reducir la contaminación medioambiental y fomentar la producción y el consumo sostenibles para romper el vínculo entre crecimiento económico y degradación.

³⁴⁵ Cfr. BAÑO LEÓN, J.M., *Derecho Urbanístico Común*, Iustel, Madrid, 2009, pág. 208.

³⁴⁶ Vid. BOE nº 128, 29-5-2007.

³⁴⁷ *Ibidem*, pág. 213.

DESDENTADO DAROCA sostiene que: “También se encuentra inspirada por el principio de sostenibilidad ambiental, la modificación de la Ley de Aguas para regular el informe de la Administración hidráulica sobre la existencia de recursos hídricos suficientes para atender las demandas que puedan generar nuevas ordenaciones urbanísticas”.

³⁴⁸ Cfr. GARCÍA URETA, A., “Derecho Europeo...”, *op. cit.*, pág. 127-128.

³⁴⁹ La cursiva es mía.

b) *Cohesión e igualdad social*³⁵⁰. Fomentar una sociedad democrática, socialmente incluyente, cohesionada, sana, segura y justa que respete los derechos fundamentales y la diversidad cultural, que ofrezcalas mismas oportunidades para todos sus miembros y combata la discriminación en todas sus formas.

c) *Prosperidad económica*³⁵¹. Fomentar una economía próspera, innovadora, competitiva y respetuosa con el medio ambiente que garantice un alto nivel de vida con pleno empleo de alta calidad en todo el territorio de la Unión Europea.

d) *Cumplir con las responsabilidades internacionales*³⁵². Favorecer el establecimiento y defender la estabilidad de instituciones democráticas en todo el mundo, basadas en la paz, la seguridad y la libertad. Contribuir de forma activa al desarrollo del planeta y garantizar las políticas internas y externas de la Unión Europea son coherentes con el desarrollo sostenible del planeta y se ajustan a los compromisos internacionales”.

Señala el citado autor un efecto fundamental del citado principio. No sólo se ciñe a los aspectos ambientales, sino también al “desarrollo económico³⁵³”. De hecho, persigue “una triple dimensión económica, social y ambiental³⁵⁴”. El POLGA asume un “modelo de ocupación del

³⁵⁰ *Ibidem*.

³⁵¹ *Ibidem*.

³⁵² *Ibidem*.

³⁵³ *Ibidem*, pág. 127.

³⁵⁴ Vid. EM Ley 9/2006, de 28 de abril.

suelo que sea ambiental, social y económicamente sostenible a medio y largo plazo”³⁵⁵.

No puede entenderse el medio ambiente de una manera aislada³⁵⁶, sino que habrá de integrarse en las políticas sectoriales, que tengan incidencia en la ordenación, gestión y transformación del suelo.

2. Las manifestaciones del principio de desarrollo sostenible en el POLGA

El POLGA con el fin de cumplir el “principio de desarrollo sostenible” establece una serie de objetivos³⁵⁷ a conseguir:

1. Con respecto a la utilización del *suelo*³⁵⁸:

- a) Promover un desarrollo que no supere la capacidad de carga del espacio litoral.
- b) Promover el mantenimiento de las funciones de la estructura del suelo.
- c) Promover un desarrollo del territorio litoral ordenado y eficiente.

³⁵⁵ Vid. Capítulo VIII *Informe Sostenibilidad Ambiental*, pág. 48.

³⁵⁶ Vid. Principio nº 4, Declaración de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Río de Janeiro, 7 de mayo de 1992 (A conf. 151/5, de 7 de mayo 1992):

“A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse de forma aislada”.

³⁵⁷ Vid. aptdo. 4º *Informe Sostenibilidad Ambiental POLGA*, pág. 45.

³⁵⁸ *Ibidem*, pág. 45.

d) Considerar la movilidad como una variable fundamental en el análisis de alternativas.

2. Con respecto a la *integración paisajística*³⁵⁹ persigue:

- a) Favorecer la integridad paisajística.
- b) Contribuir a la recuperación de los componentes o elementos que favorezcan la calidad paisajística.
- c) Preservar y proteger los valores y elementos de interés paisajísticos.

3. En lo que se refiere al *patrimonio*³⁶⁰ fija una estrategia diferenciada con respecto al identificado como “natural” y por otra parte al “cultural”.

3.1. Con respecto al *patrimonio natural*, realiza un diagnóstico en el que detecta espacios naturales costeros sin regulación o protección alguna. Establece como objetivo la identificación de los sistemas naturales y el reconocimiento de los hábitats que lo forman. Indica que los acantilados, los sistemas playa/duna, las zonas húmedas y los bosques deben mejorar su gestión y protección.

Establece los siguientes criterios de sostenibilidad:

- a) Garantizar la integridad funcional de los sistemas naturales.
- b) Favorecer la conectividad ecológica.
- c) Procurar la recuperación de los elementos que conforman la naturaleza.
- d) Evitar la introducción y proliferación de especies foráneas.

³⁵⁹ *Ibidem*, pág. 45.

³⁶⁰ *Ibidem*, págs. 45-46.

3.2. En lo que atañe al *patrimonio cultural*, fija como objetivo la identificación y reconocimiento de los elementos de valor patrimonial, tanto la arquitectura industrial ligada a la explotación marítima (saladuras, astilleros, molinos de marea) o la arquitectura popular ligada a los núcleos tradicionales, precisados en muchos casos de un reconocimiento y un tratamiento potenciador.

4. También fija objetivos referentes a la *sostenibilidad económica y social*³⁶¹.
Propone:

- a) El uso equilibrado de equipamientos y dotaciones.
- b) Fomentar la participación efectiva y el acceso a las redes de información y conocimiento.
- c) Asegurar una buena gobernanza.
- d) Cohesión e inclusión social, mediante la vertebración social.
- e) Procurar la compatibilidad de las actividades económicas con la capacidad de carga del litoral.
- f) Fomentar la diversificación de las actividades económicas.
- g) Favorecer iniciativas endógenas.
- h) Garantizar la participación de las comunidades locales de los beneficios obtenidos con el uso de los recursos.
- i) Procurar un uso eficaz de los instrumentos financieros.
- j) Fomentar la cohesión e inclusión social mediante la vertebración social.

³⁶¹ *Ibidem*, pág. 46.

Promulga un modelo territorial que implique a la ciudadanía en su implantación. Esto supone favorecer la diversificación de las actividades económicas en armonía con los valores y la funcionalidad de los recursos presentes en el ámbito costero, implicando a las poblaciones locales.

5. Establece objetivos de sostenibilidad ligados a la *prevención de riesgos naturales*³⁶².

- a) Reducir las emisiones contaminantes a la atmósfera y mejorar la calidad del aire.
- b) Propiciar un modelo territorial que fomente un uso racional de los *recursos hídricos* al mismo tiempo que asegure el mantenimiento de las funciones ecológicas y la mejora de la calidad y funcionalidad de las distintas formas de agua. Para ello propone:
 - Asumir los objetivos de la *Directiva Marco del Agua*.
 - Favorecer el estado de las masas de agua.
 - Promover un uso racional de los recursos hídricos.
 - Adecuar el modelo económico-productivo a la disponibilidad de los recursos hídricos.
- c) Implantar infraestructuras de producción energética que contribuyan a:
 - Fomentar el ahorro energético.
 - Perseguir la reducción de las necesidades energéticas.
 - Procurar la diversificación del sistema energético.

³⁶² *Ibidem*, págs. 46-47.

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

- Promover el desarrollo de las fuentes de energía renovables frente a los combustibles fósiles.
- d) La mejora del ciclo de gestión de *residuos*, basándose en:
- La coherencia en la planificación en materia de gestión de recursos.
 - Promover un desarrollo prudente del consumo de recursos en la generación de residuos.
- e) La consideración del *cambio climático* desde una óptica preventiva:
- Valorando los estudios y previsiones sobre los efectos del cambio climático en la toma de decisiones del planeamiento.
 - La prevención y reducción de los efectos y riesgos que implica el cambio climático.
 - Promover la reducción de las emisiones de gases efecto invernadero en el diseño del Plan³⁶³.
- f) El fomento de la *movilidad*. Consciente de su carácter “coordinador” de las políticas sectoriales, propone:
- Racionalizar los procesos de ocupación para hacer un uso más eficiente de los modos de transporte y disminuir los desplazamientos.
 - Poner de manifiesto la necesidad del establecimiento de las formas de transportes más limpios y eficaces.

³⁶³ Vid. *in extenso* CARBALLEIRA RIVERA M^a T., “El cambio climático. Análisis científico y jurídico del problema de la emisión de gases de efecto invernadero”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n^o 156, 1997.

Por lo tanto, el POLGA establece una auténtica “hoja de ruta” fijando un catálogo de objetivos concretos en materia de utilización del suelo, integración paisajística, protección del patrimonio cultural y prevención de riesgos naturales que contribuirán a alcanzar la sostenibilidad ambiental, económica y social en la franja territorial costera. Hasta la aprobación del citado instrumento territorial esta zona se hallaba huérfana de una ordenación integrada que permitiera alcanzar sus mayores potencialidades económicas y sociales sin descuidar la ejecución de todas aquellas políticas –incluida la paisajística– que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

3. La necesidad del POLGA para la adecuada protección de las zonas costeras

Las DOT ya señalan que tanto ellas como el POLGA se fundamentan en el concepto de desarrollo sostenible que se incorpora plenamente en las políticas económica, ambiental y territorial, creando un marco adecuado para ese uso racional de los usos del territorio, favoreciendo la optimización de su aprovechamiento, así como estableciendo los criterios que garanticen que el desarrollo de las actividades productivas y los desarrollos urbanos no supongan un deterioro irreversible de tales recursos y de las condiciones ambientales³⁶⁴.

El POLGA es un instrumento de desarrollo sostenible para la valorización coordinada de la costa que permita su disfrute público sin degradar el medio³⁶⁵.

³⁶⁴ Vid. Directrices Ordenación del Territorio, ed. Xunta de Galicia, pág. 103.

³⁶⁵ *Ibidem*, pág. 103.

Para la aplicación del citado principio de desarrollo sostenible, las DOT atribuyen al POLGA una serie de funciones:

- *La concreción del ámbito litoral* de la Comunidad de Galicia, objeto de ordenación, considerando en su conjunto el litoral, como una entidad continua y única, dotada de un alto valor que debe ser debidamente protegido desde una perspectiva integral, dentro de la política de desarrollo sostenible.
- *La protección y conservación de los recursos naturales* del litoral, a través del establecimiento de criterios para el mantenimiento y custodia de los elementos naturales, de las playas y, en general, del paisaje litoral.
- *La señalización de los ecosistemas* litorales y costeros, playas y unidades geomorfológicas y paisajísticas, cuyas características naturales, actuales o potenciales justifiquen su conservación y protección.
- *La protección y conservación del patrimonio* natural y cultural del litoral a través del establecimiento de criterios para la protección de todos los elementos que configuran el paisaje litoral.
- *La fijación de los criterios, principios y normas generales* para la ordenación territorial de los municipios costeros de la Comunidad Autónoma de Galicia propiciando la ordenación de los usos del suelo, dentro de las distintas categorías de ordenación en relación a las distintas unidades paisajísticas.
- *La elaboración de una normativa* de aplicación en las distintas categorías que constituya el marco de ordenación a partir del cual regular y controlar los usos y actividades localizados en el

litoral, desde la perspectiva de la necesaria protección y conservación de sus características y valores naturales.

- *El establecimiento de un marco básico de referencia para la integración de políticas territoriales y actuaciones urbanísticas, teniendo en cuenta la sostenibilidad de los recursos naturales del litoral.*

- *El logro de una óptima coordinación de actuaciones territoriales y urbanísticas entre las Administraciones que intervienen sobre el litoral y su contorno terrestre (Administración central, autonómica y local) bajo el previo y obligado respeto a las competencias administrativas de cada parte y de los mecanismos de coordinación en vigor.*

- *La constitución de la base para la elaboración de un Programa Coordinado de Actuación del espacio litoral y la propuesta de actuaciones para la conservación y restauración del espacio costero*³⁶⁶.

Se han vertido críticas ³⁶⁷, señalando la innecesariedad de su formulación y que hubiese bastado la aplicación de la diversa normativa sectorial existente. Esta crítica debe ser rechazada, dado que el mero cumplimiento de la legislación sectorial no es suficiente para la consecución de una protección efectiva de la zona costera y de un modelo de gestión basado en criterios de perdurabilidad y

³⁶⁶ *Ibídem*, pág. 103.

³⁶⁷ Cfr. SÁNCHEZ GOYANES E. y SANZ JUSDADO I., "Actualidad urbanística gallega: «medidas legales urgentes» que descuidan la urgente adaptación al marco del urbanismo sostenible y Plan de Ordenación del Litoral que desordena el territorio de los 84 Concellos costeros", *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, nº 11, 2010, pág. 1689.

sostenibilidad³⁶⁸. Efectivamente, a mi juicio, resultaba imprescindible un instrumento de planificación y ordenación desde la perspectiva holística del ámbito físico homogéneo constituido por las zonas costeras de Galicia, que sentase las bases generales y los principios y criterios que han de integrar una adecuada política de protección ambiental y del paisaje.

Es cierto que, incluso con las denominadas normas de aplicación directa (art. 104 LOUGA), pueden tratarse de evitarse situaciones perniciosas para el paisaje litoral y sus valores ambientales. Pero no lo es menos que estas normas constituyen una fuente constante de conflictos y que acrecientan la inseguridad jurídica de los operadores urbanísticos y socioeconómicos. Ello es así por su carácter de concepto jurídico indeterminado.

Las sociedades avanzadas precisan de normas claras y predecibles, que hagan real y efectivo el principio de “confianza legítima” (art. 3º Ley 30/1992) de las actuaciones de los poderes públicos, sin que la ejecución de los proyectos urbanísticos puedan quedar al albur de decisiones discrecionales³⁶⁹ o de la propia subjetividad que entraña la adecuada protección del paisaje.

³⁶⁸ Vid., *memoria ambiental*, <http://aae.medioambiente.xunta.es/> (consultado 1-7-2013), pág. 62.

³⁶⁹ MARTÍN MATEO llama la atención sobre el carácter no “reglado” del paisaje.

“Quedan no obstante importantes aspectos por despejar: a saber quién sienta que un paisaje es hermoso y debe por tanto ser respetado y con qué criterios”.

“Por otra parte los tribunales no están en condiciones de suplir la eventual perplejidad de la Administración ante supuestos concretos, así aunque con referencia a un litigio sobre estética urbana el Tribunal Supremo Español en Sentencia de 2 de octubre de 1990 extrae del contexto de las actividades jurídicas regladas “los problemas técnicos, estéticos, o de conveniencia u oportunidad” siendo por su discrecionalidad ajenos al

4. El modelo del POLGA: La búsqueda del desarrollo equilibrado de las zonas costeras

La estrategia del POLGA ha ponderado diversos modelos:

- El puramente “conservacionista³⁷⁰”, con una prohibición general de cualquier tipo de actuación transformadora.
- Un modelo “expansivo”, inviable legalmente como consecuencia del Convenio Europeo del Paisaje³⁷¹, de 20 de octubre de 2000.
- Un modelo de desarrollo “equilibrado³⁷²”, donde se concilia la protección de los valores paisajísticos y ambientales, con la oportunidad del desarrollo socioeconómico y la puesta en valor de las zonas costeras.

Si la voluntad del gobierno de Galicia hubiese sido optar por la perpetuación del “modelo expansivo”, habría optado por la denominada “alternativa 0”, sin formular el POLGA, en una imaginaria y teórica hipótesis de que la legislación sectorial y las normas de aplicación directa servirían para proteger adecuadamente las zonas costeras. Este modelo disperso y fragmentado se habría consolidado

conocimiento de los tribunales”. (Cfr. MARTÍN MATEO, R., “La tutela del paisaje en...”, op. cit., pág. 485).

³⁷⁰ Vid. POLGA, Memoria Ambiental, pág. 30.

³⁷¹ Vid. BOE nº 31, 5-2-2008.

³⁷² Vid. POLGA, Memoria Ambiental, págs. 18 y 72.

como consecuencia de la ejecución de planeamientos urbanísticos inadecuados³⁷³.

La mentada norma territorial apuesta claramente por un modelo de desarrollo sostenible (art. 2.1º.a), como un “equilibrio entre conservacionismo y desarrollismo, un intento de hacer compatibles, por un lado, la protección de los ecosistemas y de los recursos naturales, y la creación de riqueza y crecimiento económico por otro³⁷⁴”. También supera la opción conservadora básica, relativa al “crecimiento cero³⁷⁵”, “ideológicamente estático y no pragmático en la confrontación protección medioambiental y desarrollo económico³⁷⁶”.

El modelo del POLGA se identifica con la “gestión prudente del medio natural³⁷⁷”, proclamada por la Estrategia Territorial Europea en 1999.

La clave de la sostenibilidad reside en armonizar de tres factores interdependientes: crecimiento económico³⁷⁸, cohesión social y gestión inteligente de los recursos naturales y culturales³⁷⁹.

³⁷³ Baste recordar que pese a que la LOUGA (DT 2ª), da un plazo de tres años para la adaptación a la misma de los planeamientos urbanísticos, lo cierto es que en la provincia de A Coruña, únicamente están adaptados los de los municipios litorales de Pobra de Caramiñal y Oleiros.

³⁷⁴ Cfr. CARRERO DE ROA M., *Fundamentos de Urbanismo (...)*, op. cit. pág. 175.

³⁷⁵ Cfr. AYALA GONZÁLEZ, R., “Ordenación Territorial y Urbanística y Ordenación (...)”, op. cit., pág. 646.

³⁷⁶ *Ibidem*, pág. 646.

³⁷⁷ Cfr. MOLINA GIMÉNEZ, A., “La disciplina territorial del riesgo de inundaciones en el ordenamiento jurídico español”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 18, año 2010-2, pág. 55.

³⁷⁸ Como expresa BUSTILLO BOLADO: no se trata de “frenar toda antropización –eso sería contraproducente–, sino de prohibir la perjudicial y de fomentar la adecuada para la conservación del medio y el mantenimiento o mejora de la calidad de vida de

Así lo entiende la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible³⁸⁰, en su artículo 2, al definir ésta como:

“(…) un patrón de crecimiento que concilie el desarrollo económico, social y ambiental en una economía productiva y competitiva, que favorezca el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, y que garantice el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales, de forma que permita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades”.

Ésa es la apuesta del POLGA: proteger el territorio y poner en valor aquellos sectores como el turismo³⁸¹, que puedan contribuir a dinamizar socioeconómicamente las zonas costeras. El planificador es consciente que “el litoral gallego fue históricamente el territorio de la

sus habitantes”. (Cfr. BUSTILLO BOLADO R.O., “El desarrollo rural en el (...)”, op. cit., pág. 410.

³⁷⁹ Cfr. MOLINA GIMÉNEZ, A., “La disciplina territorial del (...)”, op. cit., pág. 176.

³⁸⁰ Vid. BOE nº 55, 5-3-2011.

³⁸¹ CARBALLEIRA RIVERA se refiere a la reconciliación entre el turismo y el medio ambiente tradicionalmente “enemigos” a través de la fórmula del turismo de calidad, “que implica o debería implicar, un desarrollo soportable ecológicamente a largo plazo, viable económicamente y equitativo desde una perspectiva ética y social para las comunidades locales”. El turismo sostenible “abraza seis grandes principios de actuación: 1) búsqueda de la prosperidad económica; 2) preservación de la identidad de los pueblos anfitriones; 3) respeto al medio ambiente; 4) participación de todos los sectores sociales interesados en la toma de decisiones; 5) gestión a largo plazo; y, 6) creación de una política pública en esta dirección”. (Cfr. CARBALLEIRA RIVERA, M^a T., “Por un turismo medioambientalmente correcto. Propuestas para el próximo milenio”, *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*, AA.VV., Coord. Sosa Wagner F., Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pág. 3097).

actividad económica, de mayor dinamismo poblacional y de desarrollo urbano³⁸².

Como expresa MARESGA CABOT: “Se impone, de entrada, no confundir el Desarrollo Urbanístico Sostenible con el inmovilismo urbanístico. El propio término “desarrollo” denota cambio, transformación, progreso, crecimiento, si bien, a partir de ahora, ese crecimiento urbanístico debe armonizarse con el de “sostenibilidad”, es decir, un desarrollo urbanístico que asegure la calidad de vida del ciudadano³⁸³”.

El POLGA, supera la diferencia doctrinal³⁸⁴, entre “estética” reservada para entornos urbanos y “paisaje” tradicionalmente más ligado a los espacios rurales³⁸⁵, unificando el concepto en el de “paisaje litoral”

³⁸² Vid. *Informe Sostenibilidad Ambiental*, <http://www.xunta.es/litoral/> (consultado 26-4-2011), pág. 61.

³⁸³ Cfr. MARESGA CABOT, J.C., “Los principios generales del derecho urbanístico: en especial el desarrollo urbanístico sostenible”, *Comentario a la Ley de Urbanismo de Cataluña*, AA.VV., Dir. Trayter Jiménez, Joan M., 2ª ed. Aranzadi, Pamplona, 2007, pág. 62.

³⁸⁴ La EM de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, ya se refiere al “respeto de los paisajes naturales y urbanos, así como del patrimonio colectivo y privado, revisten un interés público”.

³⁸⁵ MARTÍN MATEO se refiere a la diferencia entre ambos conceptos, explicando sus singularidades:

“Pero en la panorámica urbana prima la dimensión estética-arquitectónica por lo que estimo más acertado singularizar la estética de lo construido, en armonía incluso con algunos componentes naturales que subsume, aludir al panorama, bien distinto del paisaje que materializan los “predios rústicos de pintoresca situación, amenidad, singularidad topográfica o recuerdo histórico”.

“La reserva de la expresión paisaje o equivalente para calificar conjuntos naturales del medio rural, es común en la mayoría de los idiomas europeos, derivada de las expresiones habituales para definir por contraste el campo visual de los sujetos

(arts. 2.1º b- y c-). Reconoce que los asentamientos de población, “están recogidos en las fichas de las unidades de paisaje del plan” (art. 17.6º).

El citado instrumento de ordenación del territorio atribuye un efecto vertebrador al paisaje del litoral en la realidad territorial gallega, “entendiendo el paisaje como elemento identitario de una región y, por extensión de una sociedad, supone asumir papeles productivos, simbólicos y funcionales que sólo pueden estar localizados en este contorno pero que deben dar servicio al conjunto de Galicia³⁸⁶”.

Además, procura la “racionalización de la construcción residencial³⁸⁷”, orientada claramente a la terminación estética y armónica de espacios ya urbanizados, pero precisados de alguna actuación de reforma, que los integre en el paisaje. Este principio de racionalización conllevará una disminución del gasto energético y de la contaminación atmosférica, al minimizar la necesidad de movilidad, “evitando los crecimientos lineales y los dispersos³⁸⁸”. Se vincula a la coherencia y

urbanos” (Cfr. MARTÍN MATEO, R., “La tutela del paisaje en...”, op. cit., págs. 483-484).

³⁸⁶ Vid. *Informe Sostenibilidad Ambiental*, <http://www.xunta.es/litoral/> (consultado el 1-7-2013), pág. 61.

³⁸⁷ Este principio se recoge en la nueva Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible. Dispone su art. 2.7º:

“Racionalización de la construcción residencial.-Las Administraciones Públicas adoptarán políticas que favorezcan la racionalización de la construcción residencial para conciliar la atención a las necesidades de la población, la rehabilitación de las viviendas y de los núcleos urbanos, la protección al medio ambiente y el uso racional de los recursos económicos”.

³⁸⁸ Vid. art. 23 POLGA.

proporción, que ha de guiar la actuación del planificador urbanístico³⁸⁹, susceptible de control por los Tribunales de Justicia³⁹⁰.

El principio de racionalidad³⁹¹ no exige la elección de la mejor opción posible, sino que bastará que no sea “mala o irracional”. Como señala el TS³⁹²:

“cuando se trata de enervar la presunción de racionalidad de la decisión adoptada por el planeamiento, debe el interesado demostrar no que existan soluciones alternativas igual o más razonables que aquélla, sino que la misma puede ser calificada como arbitraria por haberse desviado del interés público protegido por las normas que otorgan la facultad administrativa utilizada o por haber prescindido de los hechos determinantes; por ello, el hecho de que exista una solución mejor que la del planeamiento no constituye razón para anular ésta última, si la misma no puede tacharse de irracional o arbitraria”.

³⁸⁹ Cfr. DIEZ SÁNCHEZ, J.J., “Comentarios y Valoraciones (...)”, op. cit., pág. 45.

³⁹⁰ Vid. STS, Sala 3ª, 1-12-2010 (rec. 5959/2006).

³⁹¹ RODRÍGUEZ-ARANA expresa que: “la racionalidad es un concepto jurídico indeterminado que ayuda sobremanera, en el urbanismo especialmente, a calibrar y medir, de acuerdo a cánones de objetividad, el ejercicio de poderes discrecionales, poderes que sobrevuelan y se posan sobre el proceloso mundo del urbanismo dando lugar en ocasiones a supuestos de arbitrariedad precisamente por huir de la racionalidad inherente a cualquier sector de las Ciencias sociales en el marco de un sistema basado en el Estado de Derecho”. Señala como parámetros identificadores de la “racionalidad”: la consideración social ligada al “orden económico y social justo” y la calidad de vida de las personas (Cfr. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “El marco constitucional del urbanismo en España”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 32, 2008, pág. 172).

³⁹² *Ibidem*.

La mencionada norma territorial acoge el principio de integración³⁹³ en las diversas políticas sectoriales, proclamado en el Convenio Europeo sobre el Paisaje, de tal forma que éste deje de ser algo virtual y se alcance la mejora, restauración y creación de paisajes³⁹⁴ litorales, fundamentalmente a través de las “áreas de recalificación” y de las de “mejora ambiental y paisajística”. La relevancia que el principio de “integración paisajística” en el POLGA será objeto de análisis en otra parte de este trabajo.

5. Los indicadores de sostenibilidad del POLGA

EL POLGA contiene una serie de indicadores que actúan en la fase de seguimiento³⁹⁵ del plan y que tienen por objeto que la información que transmitan sobre su implantación permita valorar la eficacia de las determinaciones del POL para el cumplimiento del objetivo de la sostenibilidad en las zonas costeras de Galicia³⁹⁶. Tratan de “identificar

³⁹³ Cfr. GARCIA URETA, A., *Derecho europeo...*, op. cit., págs. 674-675.

³⁹⁴ El art. 1.f) del Convenio Europeo del Paisaje, define “ordenación paisajística”, como: “las acciones que presenten un carácter prospectivo particularmente acentuado con vistas a mejorar, restaurar o crear paisajes”.

³⁹⁵ Vid. Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de determinados planes y programas en el medio ambiente, art. 15:

“1. Los órganos promotores deberán realizar un seguimiento de los efectos en el medio ambiente de la aplicación o ejecución de los planes y programas, para identificar con prontitud los efectos adversos no previstos y permitir llevar a cabo las medidas adecuadas para evitarlos. El órgano ambiental correspondiente participará en el seguimiento de dichos planes o programas.

2. Para evitar duplicidades podrán utilizarse mecanismos de seguimiento ya existentes”.

³⁹⁶ Vid. ISA POLGA, pág. 81.

con prontitud los efectos adversos no previstos” y “permitir llevar a cabo las medidas adecuadas para evitarlos³⁹⁷”.

No existen demasiadas experiencias prácticas³⁹⁸ con respecto a qué indicadores han de tomarse en cuenta. Debe considerarse que, al tener los distintos planes o programas un objeto diverso, aquéllos también variarán, para adaptarse a las especificidades del caso concreto.

Algunos expertos³⁹⁹ vinculan indicadores y participación ciudadana⁴⁰⁰, recomendando tres pasos a seguir:

- 1º) Identificación de las *prioridades* y de los objetivos estratégicos que se persiguen con el correspondiente plan o actuación.
- 2º) Discutir qué indicadores *evalúan*⁴⁰¹ cada prioridad. Debe enriquecerse con un proceso abierto de participación en el que

³⁹⁷ Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J., “La evaluación ambiental estratégica (...)”, op. cit., pág. 477.

³⁹⁸ *Ibidem*, pág. 476.

³⁹⁹ Cfr. MARTÍ I RAGUÉ, X., FERNÁNDEZ PALACIONES Y., HAROUN R., “Indicadores y gestión del litoral”, *Estudios sobre la ordenación, planificación (...)*, op. cit., págs.. 252-253.

⁴⁰⁰ RODRÍGUEZ-ARANA se refiere a la “participación” como objetivo y como método.

Como objetivo porque otorga “mayores posibilidades de participación de los ciudadanos en la cosa pública, mayores cotas de participación de hecho, libremente asumida, en los asuntos públicos”.

Como método, significa la apertura de la organización pública hacia la sociedad. Destaca que una organización pública cerrada, vuelta sobre sí misma, no puede pretender captar, representar o servir los intereses propios de los ciudadanos. (Cfr. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “La participación en el estado social y democrático de derecho”, *Actualidad administrativa*, nº 13-14, 2012, págs. 1637-1638).

⁴⁰¹ *Ibidem*, pág. 253.

puedan considerarse otros enfoques prácticos que enriquezcan la propuesta inicial.

3º) Determinar los *umbrales* de aceptabilidad. Esto requiere una base científica y sólida pero ha de ser transparente para garantizar la opinión y participación pública.

La OCDE propone una serie de indicadores para seguir la puesta en práctica de proyectos de desarrollo duradero:

- *Parámetros físicos*: Superficie de tierras en estado natural; superficie de terrenos de uso residencial, industrial, comercial y recreativo; superficie de vertederos y volumen de desechos evacuados cada año, superficies roturadas y drenadas; tasas anuales de extracción de minerales, arena, grava, gas e hidrocarburos; modificación del volumen de arena de las playas; tasas de erosión y de acrecentamiento de las playas; evolución del nivel del mar.

- *Parámetros químicos y biológicos*: Indicadores químicos de calidad del agua como el oxígeno disuelto (OD); contenido en pigmentos

Expresan los citados autores que el proceso de selección de indicadores requiere una discusión técnica y abierta relacionando prioridades con los indicadores. Proponen preguntas como las siguientes:

“ - ¿qué indicadores miden mejor el grado de cumplimiento de la prioridad?

-¿qué relaciones matemáticas se pueden identificar entre cada indicador y la prioridad?

-¿qué relaciones causales y matemáticas se pueden establecer entre los indicadores?

- ¿qué medidas se deben incorporar a cada indicador?

- qué relaciones matemáticas y funcionales se encuentran entre el indicador y sus medidas?”.

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

clorofílicos; volumen y tipo de peces, moluscos y crustáceos pescados; reparto de la flota costera y de las especies marinas vegetales y animales; porcentaje de hábitats y de lugares naturales protegidos; número de especies amenazadas o en peligro.

- *Parámetros sociales*: densidad de población, protección de lugares culturales y arqueológicos e importancia de los terrenos acondicionados en relación a los terrenos no acondicionados⁴⁰².

GONZÁLEZ PÉREZ sugiere una serie de actuaciones que deben realizarse en la fase de seguimiento:

- *Determinación del ámbito de la supervisión* para fijar qué efectos medioambientales debe comprender el sistema.

- *Especificación de la información necesaria*. Resulta útil especificar y seleccionar la información medioambiental que sea necesaria para supervisar los efectos medioambientales pertinentes. Los indicadores o un conjunto de cuestiones pueden servir de marco que ayude a especificar la información ambiental pertinente. También ayudan a condensar los datos medioambientales en información comprensible.

- *Localización de las fuentes de información* existentes. Se pueden encontrar fuentes de información procedentes de proyectos (por ejemplo, información reunida en los procedimientos de EIA o registros de emisiones creados con arreglo a la Directiva sobre control integrado de la contaminación.

⁴⁰² Cfr. *Gestión de Zonas Costeras*, OCDE, op. cit., págs. 69-70.

- *Colmar las lagunas de información* al comparar las fuentes de información existentes con las necesidades de información para el plan o programa en cuestión.

- *Integración de la supervisión en el sistema de planificación.* Una supervisión eficaz pasa por determinar la autoridad o autoridades competentes y el momento y la frecuencia de las medidas de supervisión. Los mecanismos de supervisión deberán incluir asimismo la evaluación de la información medioambiental.

- *Medidas de reparación* que se pueden adoptar a diversos niveles. En el nivel de planificación, se puede revisar el plan o modificarlo si esto es suficiente. Cuando sea legalmente posible, podría ser suficiente adoptar medidas de reparación en el nivel de aplicación evitando la aprobación de proyectos concretos o imponiendo la EIA o en la licencia de actividad las limitaciones o las medidas correctoras necesarias⁴⁰³.

⁴⁰³ Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J., "La evaluación ambiental estratégica (...)", op. cit., págs. 476-478.

Estas medidas de "reparación", forman parte de un auténtico "derecho público subjetivo al disfrute de un medio ambiente adecuado". Corresponde al ámbito de la "acción popular o a quienes ostenten legitimación para la defensa de los intereses difusos o colectivos".

DESDENTADO DAROCA se refiere a otras experiencias autonómicas comparadas, como la de Valencia que ha introducido los "umbrales de sostenibilidad". "Estos umbrales son indicadores de consumo de recursos, especialmente de agua, suelo y energía, así como de emisión de contaminantes del suelo, agua y atmósfera. Se fijan para todo el ámbito de la Comunidad Valenciana por Decreto y pueden establecerse indicadores más específicos para determinadas áreas a través de planes de acción territorial integrados". En este sentido, La Ley de Valencia 4/2004, más reciente que la LOTG/1995, ya establece en el art. 82 que los municipios deberán velar "porque el planeamiento no supere los umbrales de consumo de recursos y emisión de contaminantes fijados por Decreto o establecidos en los planes de acción territorial"

El POLGA tiene dos tipos de indicadores:

- Indicadores de desarrollo e implantación⁴⁰⁴.
- Indicadores de sostenibilidad territorial⁴⁰⁵.

Además prevé a efectos de realizar el seguimiento:

- Una encuesta de percepción territorial y urbanística, con el fin de valorar la percepción de la población sobre la implantación del POLGA de acuerdo con criterios demoscópicos⁴⁰⁶.
- La creación de una “Comisión de Seguimiento” que puede corresponder con la que se cree para las DOT, dado que se trata del seguimiento de la sostenibilidad territorial⁴⁰⁷.

(Cfr. DESDENTADO DAROCA, E., “Últimas tendencias en la reducción y control (...)”, op. cit. pág. 212).

⁴⁰⁴ Vid. ISA POLGA, pág. 81.

⁴⁰⁵ *Ibidem*.

⁴⁰⁶ *Ibidem*, pág. 83.

⁴⁰⁷ *Ibidem*.

Las funciones de la “Comisión de Seguimiento” serán:

- Mantener una línea abierta de comunicación con las administraciones afectadas y el público interesado.
- Desarrollar y adaptar el sistema de indicadores para la sostenibilidad territorial de Galicia.
- Identificar la contribución de las propuestas y planes estratégicos de Galicia para alcanzar la sostenibilidad territorial.
- Proponer medidas para corregir las posibles desviaciones sobre lo previsto, así como posibles efectos no contemplados inicialmente.
- Realizar valoraciones globales y particularizadas a través de informes de la integración efectivamente lograda.

A través de los indicadores de “desarrollo e implantación” se trata de medir la eficacia del POLGA, valorando su implantación efectiva a través de la planificación urbanística de rango inferior. Tendrá en cuenta:

- a) El número de Planes Generales de Ordenación Municipal (en adelante PGOM) en elaboración y aprobados que estén adaptados al modelo territorial del POLGA.
- b) Porcentaje de PGOM de los municipios costeros aprobados en coherencia con el POLGA.
- c) Porcentaje de superficie ordenada en coherencia con el POLGA respecto de la superficie el ámbito litoral considerado.
- d) Porcentaje de población en ámbitos ordenados en coherencia con el POLGA respecto de la población total del ámbito litoral.
- e) Número de Planes Sectoriales en elaboración y aprobados compatibles con el modelo territorial del POLGA⁴⁰⁸.

Por su parte, los indicadores de “sostenibilidad territorial” permitirán obtener una visión más pormenorizada de la evolución territorial con elementos de comparación entre la Galicia costera y la Galicia

Vid. Decreto nº 156/2012, de 12 de julio, por el que se crea la Comisión de Seguimiento de las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia (DOG nº 141, 24-7-2012). De acuerdo con su art. 2 le corresponde a la citada Comisión: “Realizar trabajos preparatorios para la determinación del procedimiento que regule el seguimiento y puesta al día de los objetivos y determinaciones de las directrices de ordenación del territorio, previsto en el artículo 10.10 de la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia, que se incluirá conforme su memoria ambiental en el Plan de seguimiento de la sostenibilidad territorial de las directrices de ordenación del territorio de Galicia y, por extensión, de los instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo que la desarrollen”.

⁴⁰⁸ *Ibidem*.

interior⁴⁰⁹. Tendrá en cuenta la incidencia del plan esencialmente sobre los siguientes elementos:

a) La “ocupación del territorio⁴¹⁰”, donde se tienen en cuenta los correspondientes a porcentaje de superficie construida, ya sea con respecto a edificaciones o a infraestructuras. Entre otros parámetros:

- Se analizará la evolución de la urbanización por distancia a la línea de costa, considerando los criterios fijados en el art. 29 del POLGA⁴¹¹.

- Se valorará el número de viviendas, su precio y la existencia de viviendas vacías y desocupadas, siendo este un indicador importante, que servirá para justificar la necesidad o no, de realizar nuevos procesos de transformación urbanísticos residenciales, que en cualquier caso deberán seguir los criterios de ordenación fijados en el POLGA.

- El deslinde del dominio público marítimo-terrestre⁴¹².

⁴⁰⁹ Vid. ISA POLGA, págs. 81-83 y Anexo 1: “indicadores de sostenibilidad territorial”, págs. 5-7.

⁴¹⁰ La Declaración de Río ya alude a la necesidad de estos indicadores, con el fin de “reducir y eliminar los sistemas de producción y consumo insostenible y fomentar políticas demográficas apropiadas”.

Vid. Principio 8, Declaración de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Río de Janeiro, 7 de mayo de 1992 (A conf. 151/5, de 7 de mayo 1992).

⁴¹¹ “Con carácter general, el planeamiento no dirigirá los crecimientos urbanísticos hacia los elementos y hábitats más frágiles. Del mismo modo, deberá dirigirse hacia las zonas con pendientes más adecuada y con menos impacto visual y paisajístico” (art. 29, último párr.).

⁴¹² Vid. ISA POLGA, pág. 83.

- La evolución del “paisaje, determinado el porcentaje de su transformación, su diversidad, así como el análisis de la fragmentación y conectividad⁴¹³.

b) La relevancia del “patrimonio natural”, con la superficie de los espacios naturales protegidos en Galicia y el patrimonio cultural, con los espacios de interés histórico-cultural declarados, recuperados o rehabilitados⁴¹⁴.

c) De tipo “socioeconómico”, analizando el porcentaje de habitantes en los medios urbano y rural, y de forma singular en el primer kilómetro de costa, así como la población estacional. Se analizarán los criterios de distribución de renta, el PIB por habitante y las tasas de actividad y desempleo.

Se ponderarán elementos relativos a la rendimiento económico: Productividad en pesca, agricultura, ganadería, aprovechamientos forestales y suelo empresarial. También indicadores de “turismo”, relativos a los establecimientos hoteleros y de turismo rural, el grado de estacionalidad y el destino⁴¹⁵.

d) Relativos al “ciclo hídrico”, donde se valorará la disponibilidad del agua, la recogida y tratamiento de aguas residuales, el consumo de aguas por sectores y el volumen de agua reutilizada, entre otros⁴¹⁶.

⁴¹³ Vid. ISA POLGA, Anexo 1: “indicadores de sostenibilidad territorial”, pág. 5.

⁴¹⁴ *Ibidem*, pág. 5.

⁴¹⁵ *Ibidem*, págs. 5 y 6.

⁴¹⁶ *Ibidem*, pág. 6.

e) La “gestión de residuos”, considerando los residuos urbanos por habitante y su composición, los efectuados por el sector industrial y el sanitario, el porcentaje de suelos contaminados, el volumen de los residuos y de los vertederos⁴¹⁷.

f) La “movilidad” ponderando la distribución modal del transporte, la densidad de la red de carreteras, el parque de vehículos, las emisiones de CO₂ del sector transporte, los aparcamientos disuasorios para el acceso a las playas y a su entorno, la accesibilidad por transporte público desde el litoral y sus asentamientos a las cabeceras de comarca y provincia⁴¹⁸.

g) Los relativos a la “atmósfera⁴¹⁹”, la “energía⁴²⁰” y el “cambio climático⁴²¹”.

⁴¹⁷ *Ibídem*, pág. 7.

⁴¹⁸ *Ibídem*.

⁴¹⁹ *Ibídem*, pág. 6. Considerando:

- La calidad del aire.
- Índice de calidad del aire rural.
- Índice de calidad del aire urbano.
- La emisión de gases y porcentaje de población con exposición a ruido superior a 65 dB.

⁴²⁰ *Ibídem*. Tendrá en cuenta:

- La producción de energía eléctrica.
- Distribución de energía eléctrica por sectores de uso.
- Consumo de energía/PIB sectorizado.
- Intensidad de las emisiones de CO₂ de origen energética.

⁴²¹ *Ibídem*, pág. 7.

Analizará la emisión de gases de efecto invernadero.

El POLGA enuncia los diversos indicadores que le permitan cumplir con la exigencia legal⁴²² de efectuar “un seguimiento de los efectos en el medio ambiente” de la aplicación del Plan, “para identificar con prontitud los efectos adversos no previstos y permitir llevar a cabo las medidas adecuadas para evitarlos”. Sin embargo, se remite a una norma de desarrollo en el plazo máximo de un año desde su aprobación, posponiendo así su especificación⁴²³.

En mi opinión, debería haberse aprovechado para fijar unos estándares concretos, referidos por ejemplo, a un porcentaje concreto en la ocupación de la superficie construida de viviendas o de la ejecución de infraestructuras.

El art. 10.10 de la LOTG no impide que esos indicadores referidos a unos porcentajes o datos concretos⁴²⁴ se incorporen al instrumento

⁴²² Vid. art. 15 de la Ley 9/2006.

⁴²³ Vid. apartado 1.2.7 ISA y art. 4.3 POLGA: “En el plazo máximo de un año desde la aprobación definitiva del POL, la Secretaría General de Calidad y Evaluación Ambiental, como órgano ambiental, será informada de la estructura final del Plan de Seguimiento, que en todo caso atenderá a lo expuesto al respecto en la memoria ambiental del POL. Una vez validado, en coordinación con la Dirección General de Sostenibilidad y Paisaje, será informada con una periodicidad anual de la evolución de los resultados”.

⁴²⁴ Con respecto a los “núcleos de población”, la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la Ley del suelo a Galicia (LASGA), ya exigía en su art. 19.3º, la fijación de unos “indicadores” en el correspondiente planeamiento urbanístico:

“Los Planes o las Normas señalarán los núcleos y fijarán los indicadores a partir de los cuales se requiera un tratamiento, mediante un Plan Especial de Reforma Interior o de Mejora del Medio, para asegurar la creación de dotaciones urbanísticas y equipamientos comunitarios en proporción adecuada a las necesidades colectivas y características de la población, saneamiento y mejora de los servicios públicos, y medio ambiente, resolución de problemas de circulación y otros análogos”.

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

territorial correspondiente. Es una cuestión metodológica⁴²⁵. En mi opinión, su incorporación al POLGA habría ganado en eficacia y rapidez a la hora de detectar los posibles “efectos adversos” por haber traspasado determinados umbrales de sostenibilidad.

De haberse concretado ya esos indicadores, podrían haberse previsto medidas paliativas y de reparación, como la suspensión para casos concretos de determinados usos que pudieran estar generando unas consecuencias perniciosas sobre el territorio⁴²⁶.

Hay que reconocer, en apoyo a la metodología del POLGA, que el territorio no es una realidad lineal sino diversa y compleja, que determinada la adaptación constante de los indicadores de sostenibilidad. A ello hay que sumarle que el POLGA tiene naturaleza jurídica de instrumento de ordenación del territorio, lo que implica *per se* su carácter genérico. Otras normas posteriores detalladas pueden introducir los criterios ambientales específicos adaptados a una realidad cambiante.

⁴²⁵ Vid. *memoria ambiental*, <http://www.xunta.es/litoral/> (consultado 27-4-2011), pág. 53.

La *memoria ambiental* reconoce que su redacción “no debe entenderse en el sentido de que el plan territorial integrado deba contener todas y cada una de las determinaciones enunciadas en él, y solo pueda contener este tipo de determinaciones”. Asimismo expresa que: “El contenido de cada plan dependerá de la función que esté llamado a cumplir”.

⁴²⁶ Considerando que la “evaluación ambiental estratégica”, es un “proceso continuo de evolución” (EM Ley 9/2006, de 28 de abril).

6. La evaluación ambiental estratégica (EAE) en el POLGA

A. Rasgos definitorios de la EAE

La Carta Europea de Ordenación del Territorio⁴²⁷ identificó como objeto central de esta materia “el hombre y su bienestar así como su relación con el medio ambiente”. Las políticas ambientales han ganado no sólo en influencia, sino incluso en prevalencia, con respecto a las políticas netamente territoriales y/o urbanísticas.

Este reconocimiento jurídico-ambiental tiene tal relevancia que en la tramitación del planeamiento urbanístico prevalece la identificación y protección de los valores ambientales a proteger y su adecuado tratamiento sobre la ordenación puramente urbanística. Existirán dos tipos de controles:

- a) Sobre los aspectos reglados, referido al cumplimiento de los límites de sostenibilidad⁴²⁸ y del de los diversos estándares de “calidad de vida y cohesión social⁴²⁹”;
- b) Sobre los aspectos discrecionales por la Comunidad Autónoma con respecto a la potestad de planeamiento urbanístico local, desde la perspectiva de la protección ambiental, que supondrá la “vinculación a un modelo territorial superior al municipal⁴³⁰”.

La EAE fue introducida en España mediante la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y

⁴²⁷ Cfr. AYALA GONZÁLEZ, R., “Ordenación Territorial y Urbanística (...)”, op. cit., págs. 675-676.

⁴²⁸ Vid. art. 46 LOUGA.

⁴²⁹ Vid. art. 47 LOUGA.

⁴³⁰ Vid. STS, Sala 3ª, 26-6-2008 (rec. 4610/2004).

programas en el medio ambiente ⁴³¹, trasponiendo la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, con la misma denominación. Anteriormente, ya se había reconocido su necesidad en instrumentos internacionales como la *Declaración de Río* con respecto a “cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable sobre el medio ambiente⁴³²”.

La EAE puede definirse como un instrumento técnico dialéctico, donde a través del análisis de diversas alternativas posibles se elige la más adecuada para el cumplimiento de los fines del desarrollo sostenible⁴³³, como resultado de un “proceso adecuado de deliberación⁴³⁴”. Opera

⁴³¹ Vid BOE nº 102, 29-4-2006.

⁴³² Vid. Vid. Principio 17, Declaración de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Río de Janeiro, 7 de mayo de 1992 (A conf. 151/5, de 7 de mayo 1992).

Se refiere a la “evaluación de impacto ambiental”, pero ésta ha de entenderse en un sentido amplio, dado que un documento de la ONU, no puede prever las distintas denominaciones que al respecto existan en los correspondientes países. De hecho utiliza la expresión “cualquier actividad”, en contraposición a “proyectos”, que es el objeto fundamental sobre el que recae la “evaluación de impacto ambiental” (art. 1º RDLeg. 1/2008, de 11 de enero).

“Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente”.

⁴³³ La Ley 9/2006, de 28 de abril, no define el “desarrollo sostenible”, ni la “sostenibilidad”, si bien fija los grandes retos de esta última: “el uso racional de los recursos naturales, la prevención y reducción de la contaminación, la innovación tecnológica y la cohesión social” (EM).

⁴³⁴ GONZÁLEZ PÉREZ, sostiene que para que la EAE sea efectiva, ha de guiarse por un concepto de racionalidad del procedimiento.

“Una decisión es procedimentalmente racional si es el resultado de una deliberación adecuada. “Esto quiere decir que una decisión no se hace racional por la optimización de la información disponible para la decisión; sino es más bien el proceso en virtud

dentro del enfoque dinámico o funcional⁴³⁵ del medio ambiente vinculado a la ejecución de las políticas públicas.

Es una técnica destinada a garantizar el principio de integración ambiental⁴³⁶ en el proceso de toma de decisiones (planes, proyectos, programas, acciones, etc.), así como la de aquellos otros principios (cautela, prevención y participación) que permitan valorar la sostenibilidad⁴³⁷.

La EAE actúa en la fase más temprana del proceso⁴³⁸ y se adelanta al análisis de los efectos que se pueden producir en la fase de proyecto.

del cual se llega a tomar una decisión por el que se legitima una decisión como racional. Los procedimientos adecuados de deliberación suplen la carencia de información o la incertidumbre, y al final se llega a una decisión socialmente aceptable”.

Cita el autor a M. NILSSON Y R. JILIBERTO, “La EAE y las ciencias de la decisión” en *Evaluación ambiental estratégica, analítica*, págs. 40-54 (Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J., “La evaluación estratégica del (...)”, op. cit. pág. 459).

⁴³⁵ Cfr. AYALA GONZÁLEZ, R., “Ordenación Territorial y Urbanística y Ordenación Sectorial de los Espacios Naturales. La Red Natura 2000 en Cantabria”, *Derecho Urbanístico de Cantabria*, AA.VV., Dir. E. Sánchez Goyanes, El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, 2002, Madrid, pág. 645. El autor, citando a ÁVILA ORIVE, se refiere a los dos elementos que integran el concepto de medio ambiente:

“El primero lo denomina objetivo o estático, que, es el reservado para el ambiente como tal, y el segundo, el dinámico o funcional, actúa como soporte de las potestades al servicio de la protección del medio ambiente, siendo “*estos dos aspectos de la actividad pública de protección ambiental (los que) hacen surgir el componente medioambiental de las demás políticas sectoriales*”.

⁴³⁶ BAÑO LEÓN, mantiene igualmente, que es una manifestación del “principio de integración ambiental”. “Se trata de ponderar el impacto ambiental de las políticas públicas antes de que éstas se traduzcan en proyectos concretos”. (Cfr. BAÑO LEÓN, J.M^a., *Derecho Urbanístico (...)*, op. cit., pág. 209).

⁴³⁷ Cfr. DIEZ SÁNCHEZ, J.J., “Comentarios y valoraciones (...)”, op. cit. pág. 59-60.

⁴³⁸ La Comisión Europea se refiere a la EAE, como:

Trata de anticipar los posibles efectos adversos, y buscar la alternativa más sostenible. Se aplica a los diferentes niveles de la planificación incluso a las políticas y a los programas, así como a toda la gama más o menos jerarquizada de los instrumentos de la planificación⁴³⁹.

En efecto, en la EAE, y concretamente en el Informe de Sostenibilidad Ambiental (en adelante ISA), se produce un auténtico debate entre las alternativas posibles y, a través del análisis comparado con respecto a los objetivos e indicadores ambientales, se llega a la propuesta más sostenible.

Con este proceso se trata de lograr un resultado armónico en la tensión entre medio ambiente y desarrollo⁴⁴⁰. Habrá que estudiar supuesto a supuesto, ponderando los intereses en juego y estableciendo qué relevancia posee dicha actuación en la vertiente económica y medioambiental⁴⁴¹. Todo ello con el objetivo integrado de alcanzar la mejor calidad de vida⁴⁴².

“Proceso sistemático de evaluación de las consecuencias sobre el medio ambiente de las actividades de una política, plan o programa propuestos, que tiene por objeto conseguir que éstas queden totalmente incorporadas y sean tenidas debidamente en cuenta en la fase más temprana del proceso decisorio en las mismas condiciones que las consideraciones de índole económico o sociales” (Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J., “La evaluación estratégica del impacto ambiental”, *Comentarios a la Ley de Suelo. Volumen I*, AA.VV., Dir. J. González Pérez, Thomson Civitas, 2ª ed., Pamplona, 2008, pág. 456-457).

El autor se refiere a SANDLER Y VERME, *Strategic Environmental Assessment Status, changes and future directions*, 1996.

⁴³⁹ *Ibidem*, pág. 457.

⁴⁴⁰ Cfr. AYALA GONZÁLEZ, R., “Ordenación Territorial y Urbanística (...)”, *op. cit.*, pág. 647.

⁴⁴¹ *Ibidem*, pág. 647.

⁴⁴² *Ibidem*, pág. 650.

La argumentación de cada una de las propuestas se va a producir a lo largo de su tramitación, donde cada uno de los documentos que integran el proceso de la EAE tienen un diverso contenido, intensidad dialéctica y graduación⁴⁴³.

El citado instrumento ambiental constituye un elemento para la reducción de la discrecionalidad ⁴⁴⁴ administrativa, al tener que desarrollar una argumentación ambiental que justifique la elección de la correspondiente alternativa.

BAÑO LEÓN⁴⁴⁵ define sus características del siguiente modo:

⁴⁴³ DESDENTADO DAROCA, describe los rasgos característicos de cada uno de los documentos que integran la EAE.

“En el informe de sostenibilidad ambiental se deben identificar y valorar los posibles efectos sobre la ordenación urbana sobre el medio ambiente, y también examinar las alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables, incluida la alternativa cero que supondría la no realización del plan. La memoria ambiental valorará la integración de los aspectos ambientales en la propuesta del plan o programa, se analizará el informe de sostenibilidad ambiental y se evaluará el resultado de las consultas realizadas y cómo se han tomado en consideración, analizándose también la previsión de los impactos significativos de la aplicación del plan en cuestión. La elaboración de la propuesta de plan o programa se hará teniendo en cuenta el informe de sostenibilidad ambiental, las alegaciones formuladas en las consultas y la memoria ambiental. Y una vez aprobado el plan, el órgano promotor pondrá a disposición del órgano ambiental, una declaración en la que se resuma de qué manera se han integrado en el plan los aspectos ambientales, cómo se han tomado en consideración los datos ofrecidos por el informe de sostenibilidad ambiental, los resultados de las consultas y la memoria, así como las razones de la elección del plan en relación con las alternativas consideradas”. (Cfr. DESDENTADO DAROCA, E. “Últimas tendencias en la reducción y control de (...)”, op. cit., págs. 209-210).

Vid. también EM Ley 9/2006, de 28 de abril.

⁴⁴⁴ *Ibidem*, pág. 209.

⁴⁴⁵ Cfr. BAÑO LEÓN, J.M^a., *Derecho Urbanístico (...)*, op. cit., pág. 217.

1ª.- La evaluación estratégica es ante todo un procedimiento para que se tenga en cuenta la perspectiva ambiental de todo tipo de planes y programas en un momento anterior al de los proyectos concretos.

2ª.- No implica una preferencia jerárquica de la protección ambiental sobre otros valores o fines públicos, sino una consideración razonable del valor ambiental.

3ª.- Debe incidir más en la metodología que en los contenidos. Pero la razonabilidad⁴⁴⁶ de una medida no excluye la decisión política, porque puede haber varias alternativas razonables, en función del criterio -inevitablemente valorativo, es decir, político- que se escoja. La evaluación estratégica no contiene respuestas a estas preguntas, sino que únicamente traza una metodología. Antes de tomar una decisión que vincule a futuros proyectos, hay que tener en cuenta, las alternativas disponibles, el impacto de las mismas sobre el territorio, el medio ambiente, la fauna, etc. Lo que se espera de un buen procedimiento de evaluación es una decisión más razonable y mejor fundada.

La EAE tiene además un carácter preventivo⁴⁴⁷ y actúa a nivel de planificación en su fase inicial, anticipándose a los posibles efectos

⁴⁴⁶ Está vinculada al principio de "racionalidad". Vid. STS, Sala 3ª, 1-12-2010 (rec. 5959/2006):" (...) el hecho de que exista una solución mejor que la del planeamiento no constituye razón para anular ésta última, si la misma no puede tacharse de irracional o arbitraria".

⁴⁴⁷ BAÑO LEÓN, expresa que añade dos nuevas perspectivas. "Una es preventiva: la localización del interés ambiental en la misma fase de concepción del plan supone una garantía de que ese bien jurídico debe ser tenido en cuenta en la decisión final. Otra se refiere al control público y jurisdiccional". Esto producirá:

"1ª. Una minoración de las consecuencias perjudiciales para el medioambiente en su sentido más amplio. Nótese que la evaluación estratégica no sólo afecta al medio

adversos. Se diferencia de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), en que ésta actúa a nivel de proyecto de obras⁴⁴⁸. Se configura como un escalón más, previo al EIA, a medio camino entre un proceso de “screening⁴⁴⁹” propiamente dicho e incluso de “scopping⁴⁵⁰” en el sentido de detectar en el proceso de AAE, a través de los resultados de las consultas, cuáles pueden ser los impactos más relevantes a considerar de cada plan o proyecto⁴⁵¹.

ambiente natural; también incumbe a los bienes materiales (inclusión de los efectos sobre la propiedad pública ¡y privada!) al patrimonio histórico, al paisaje y a la interrelación entre estos bienes, apartado f) Anexo I LEPP.

2ª. A un mejor control de las decisiones discrecionales del planificador”. (Cfr. BAÑO LEÓN, J. Mª., *Derecho Urbanístico (...)*, op. cit., pág. 222).

⁴⁴⁸ BAÑO LEÓN, considera que: “La evaluación de proyectos no cumple con los requisitos de la evaluación estratégica, por las siguientes razones:

“1ª. La evaluación de proyectos no está concebida en la fase preparatoria sino que examina el proyecto cuando ya está elaborado y antes de aprobarlo.

2ª. La evaluación de impacto no exige el análisis de la alternativa cero, la estratégica, sí.

3ª. El informe ambiental de un plan es más completo que la evaluación de impacto de un proyecto.

4ª. La evaluación ambiental exige un informe cuyas exigencias se determinan por la autoridad ambiental y una memoria posterior, mientras que la evaluación de impacto sólo requiere la declaración” (Ibidem, págs. 228-229).

⁴⁴⁹ EIREXAS SANTAMARÍA, se refiere al “screening”, como “la consideración de sí el proceso de evaluación de impacto ambiental es necesario por normativa, indicando las causas”. “No es competencia de los promotores, quedando en las manos de la administración ambiental la decisión de someter un determinado proyecto a esta fase o no”. (Cfr. EIREXAS SANTAMARÍA, F., “La calidad de los estudios de impacto ambiental”, *Evaluación de impacto ambiental*, AA.VV., Atelier, 2009, pág. 113).

⁴⁵⁰ EIREXAS SANTAMARÍA, alude al “scopping”, como “la reflexión de cuales son las cuestiones e impactos más relevantes que hay que considerar prioritarios y que pueden obviarse, justificando convenientemente esta decisión”. (Ibidem, pág. 113).

⁴⁵¹ Ibidem, pág. 111.

La mencionada técnica ambiental aumenta la participación democrática en la toma de decisiones ambientales y estratégicas, y fomenta la transparencia y la participación ciudadana a través del acceso en plazos adecuados a una información exhaustiva y fidedigna del proceso planificador⁴⁵². Ha dejado de ser un mero trámite del procedimiento para erigirse en un elemento sustantivo y esencial del mismo, cuya vulneración constituye un vicio de nulidad absoluta⁴⁵³.

La Ley 9/2006 debe ponerse en relación con otra importante norma ambiental: la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (LPAIPAJ). Con el fin de que la participación sea real y efectiva, esta última Ley, como dice ALENZA GARCÍA, incorpora una serie de garantías que deberán aplicarse a dichos procedimientos: información apropiada e inteligible sobre las propuestas de planes, programas o reglamentos (incluida la información sobre el derecho a participar); derecho a expresar observaciones y opiniones “cuando estén abiertas todas las posibilidades”; que los resultados de la participación pública sean debidamente tenidos en cuenta; y que se informe al público de las decisiones adoptadas y de los motivos y consideraciones en que se basen dichas decisiones, incluida la información sobre el proceso de información pública⁴⁵⁴ (art. 16.1 LAIPAJ).

⁴⁵² Vid. EM Ley 9/2006, de 28 de abril.

⁴⁵³ Cfr. ALENZA GARCÍA, J.F., “Las Fundaciones Ambientales en España”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 18, año 2010-2, pág. 29.

Cita la STS de 12 de abril de 2005 (RJ 2005, 4726), como supuesto de “nulidad absoluta”, ante la ausencia de la correspondiente tramitación ambiental.

⁴⁵⁴ *Ibidem*, pág. 29.

Este derecho a la información y a la participación reconocido en la LAIPAJ garantiza que en la toma de decisiones ambientales se valoren y se analice la opinión pública, sin que necesariamente ésta deba prevalecer en todos los casos⁴⁵⁵.

Este impulso a la participación ciudadana está en consonancia con lo previsto en la Declaración de Río⁴⁵⁶, que considera como “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales ... la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda”, fundamentalmente “en los procesos de adopción de decisiones⁴⁵⁷”.

⁴⁵⁵ Cfr. ARAGÃO A., “El principio de precaución y la aceptabilidad social del riesgo”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 18, año 2010-12, pág. 83.

⁴⁵⁶ Vid. Principio 10, Declaración de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Río de Janeiro, 7 de mayo de 1992 (A conf. 151/5, de 7 de mayo 1992).

⁴⁵⁷ Este “derecho”. también se reconoce en el art. 1.1º.b) de la Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos de acceso a la información de la participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE):

“A participar en los procedimientos para la toma de decisiones sobre asuntos que incidan directa o indirectamente en el medio ambiente, y cuya elaboración o aprobación corresponda a las Administraciones Públicas”.

“En esta línea, debe destacarse el Convenio de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998. Conocido como Convenio de Aarhus, parte del siguiente postulado: para que los ciudadanos puedan disfrutar del derecho a un medio ambiente saludable y cumplir el deber de respetarlo y protegerlo, deben tener acceso a la información medioambiental relevante, deben estar legitimados para participar en los procesos de toma de decisiones de carácter ambiental y deben tener acceso a la justicia cuando tales derechos les sean negados” (EM).

B. Las diversas alternativas ponderadas en el POLGA

El POLGA realiza un importante esfuerzo dialéctico, llegando a valorar cuatro alternativas, además la denominada alternativa “cero”⁴⁵⁸.

Rechaza la alternativa nº 1, basada en una “cifra mágica” de 500 mts. desde el límite interior de la ribera del mar. Esta referencia se contiene en el art. 85.9.d) de la LOUGA, que considera ese ámbito, coincidente con la zona de influencia de la Ley de Costas, de interés autonómico⁴⁵⁹.

⁴⁵⁸ En todo ISA deben contemplarse diversas alternativas, incluida la “cero”, relativa al análisis de las consecuencias derivadas de la no ejecución del plan. Así lo establece el artículo 8.1 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente:

“En el informe de sostenibilidad ambiental, el órgano promotor debe identificar, describir y evaluar los probables efectos significativos sobre el medio ambiente que puedan derivarse de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables, incluida entre otras la alternativa cero, que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito territorial de aplicación del plan o programa. A estos efectos, se entenderá por alternativa cero la no realización de dicho plan o programa”.

La comunicación de “iniciación” del plan o programa, ha de contener la evaluación del “alcance y contenido de las diversas alternativas” (art. 18.1º.b), aunque con nivel de detalle menos exigente que la ISA, al ser un documento preparatorio, a nivel de “anteproyecto” (art. 84.4º LOUGA).

Ésta es una exigencia, trasladada también al ámbito urbanístico en Galicia, que se contiene en el citado artículo 84.4º:

“El documento de inicio contendrá un estudio detallado del medio rural y del modelo de asentamiento poblacional, así como la descripción y evaluación del sistema de núcleos que se proponga y del alcance, contenido y objetivos de la planificación, así como de las propuestas y alternativas formuladas. Contendrá, asimismo, una evaluación de su desarrollo previsible, sus efectos ambientales y los efectos que se prevean que pueda tener sobre los elementos estratégicos del territorio, la planificación sectorial y territorial implicada y las normas de aplicación”.

⁴⁵⁹ Vid. art. 85.9º.d) LOUGA:

La alternativa nº 1 resulta excluida porque se trata de una “cifra mágica en el ámbito del urbanismo y la Ordenación del Territorio, pero no de un auténtico plan adaptado a la realidad de Galicia⁴⁶⁰”. Si bien destaca sus “efectos favorables sobre el patrimonio natural”, considera que supone “la consolidación del modelo existente”, aunque amplía el ámbito de protección a la línea de 500 mts, al paralizar los crecimientos. No aprecia en esta alternativa mejoras ambientales significativas y prevé que “los efectos sobre la atmósfera, el cambio climático, el ciclo de materiales, la energía, la movilidad y el ciclo hídrico⁴⁶¹”, continúen en las mismas condiciones.

El utilizar ese criterio rígido⁴⁶² de la franja de los 500 mts conllevaría efectos contradictorios y, tomando como referencia el análisis de la Ría de Ortigueira, llega a la conclusión de que “deja sin protección espacios tan importantes y delicados como la llanura intermareal lodosa y las marismas de la ría, o como determinadas formaciones costeras o bosques⁴⁶³”.

“En todo caso, dado el valor del litoral como recurso natural y ambiental no renovable, se entenderá que la ordenación urbanística de los terrenos situados en la franja de 500 metros desde la ribera del mar afecta a los intereses autonómicos”.

⁴⁶⁰ Vid. *Informe Sostenibilidad Ambiental*, <http://www.xunta.es/litoral/>, pág. 55.

⁴⁶¹ *Ibidem*, pág. 55.

⁴⁶² En contraposición al tratamiento rígido de los espacios físicos, MARTÍN MATEO se refiere por ejemplo a la diversidad y variabilidad del paisaje: “Se precisa además que la morfología del paraje en cuestión tenga una cierta estabilidad, aunque las circunstancias que determinan su apreciación estética positiva puedan transitoriamente desaparecer. Así por ejemplo, las orillas del mar fluctúan con las mareas y las de los ríos con sequías y crecidas, lo que no obsta a la calificación positiva. Por el contrario no podemos proteger una plantación de girasoles no obstante su notable, pero efímera, belleza”. (Cfr. MARTÍN MATEO, R., “La tutela del paisaje (...)”, *op. cit.* pág. 485.

⁴⁶³ *Ibidem*, pág. 55.

Por el contrario, se refiere a aspectos que pueden generar un retroceso socioeconómico, dado que “podría suponer el freno al desarrollo socioeconómico de asentamientos vinculados históricamente con el litoral⁴⁶⁴” que se sitúan dentro de la zona de influencia.

Este reconocimiento de la existencia de terrenos en el interior de los 500 mts -que no necesariamente tienen que ser protegidos y en los que es posible el desarrollo socioeconómico- tiene sus manifestaciones en el Derecho autonómico comparado⁴⁶⁵.

El POLGA realiza un estudio exhaustivo de las debilidades y fortalezas de cada una de las propuestas planteadas, decantándose en el ISA, por la número 4. La considera como una síntesis, de las potencialidades y beneficios contenidos en las alternativas número 3 y 4.

La alternativa n^o 2 destaca por el aumento de la “protección ambiental⁴⁶⁶”, al no ceñirse estrictamente al límite de los 500 mts., e introducir “categorías de protección” ligadas a la dinámica costera:

⁴⁶⁴ *Ibidem*, pág. 55.

⁴⁶⁵ Vid. STSJ Asturias, Sala de lo Contencioso-Administrativo, n^o 793/2009, de 30 de abril (rec. 1958/2006).

Contempla la reducción de la franja de protección de los 500 mts. desde el límite interior de la ribera del mar.

“En lo referente a la reducción de la Franja de 500 metros de Suelo No Urbanizable de Costas debe indicarse que, existiendo tal previsión en el artículo 110 TROTU, precisamente en relación con el POLA como Plan Especial de Ordenación del Litoral, y tratándose las reglas en éste contenidas de verdaderas determinaciones y no de meras propuestas, es claro que debe estimarse acorde con la legalidad vigente la reducción de aquella distancia de 500 metros, y todo ello sin perjuicio del tratamiento específico que en relación con esta cuestión se prevé en el referido Plan Especial respecto de la categorización como suelo de Costas de los terrenos que bordean las Rías y que supone la posibilidad de reducción de aquella distancia de 500 metros”.

⁴⁶⁶ Vid. *memoria ambiental*, <http://www.xunta.es/litoral/>, pág. 14.

intermareal, costera, bosques, zonas húmedas. Esta medida aumenta la protección del patrimonio natural, mejorando el sistema de aguas de los ríos al mar, con un efecto indirecto en el cambio climático. Por el contrario, sus efectos sobre la atmósfera, el ciclo de materiales, la energía y la movilidad, serían imperceptibles.

Puede existir la tentación, desde una perspectiva netamente jurídica, de obviar la relevancia de recursos ambientales, como los “bosques atlánticos” ligados al litoral, que también constituyen objeto de derecho. El reciente *Libro Verde sobre protección de los bosques e información forestal en la UE: preparación de los bosques al cambio climático*⁴⁶⁷, recuerda sus importantes funciones vinculadas a la gestión del suelo:

- Protegen los asentamientos y las infraestructuras (2.3.1.2)⁴⁶⁸.
- Protegen el suelo (2.3.2.1)⁴⁶⁹.
- Regulan los suministros de agua dulce (2.3.2.2)⁴⁷⁰.
- Protegen la biodiversidad (2.3.2.3)⁴⁷¹.

⁴⁶⁷ Vid. Comunicación de la Comisión de 1 de marzo de 2010 (DOCOM 2010/0066 Final).

⁴⁶⁸ “(...) son un componente clave del paisaje europeo. Muchas zonas montañosas de Europa serían inhabitables sin bosques que impedirían que los corrimientos de tierra, las corrientes de lodo, los desprendimientos de rocas y los aludes afectaran a carreteras, vías férreas, zonas cultivadas y asentamientos enteros”.

⁴⁶⁹ “Las zonas forestales contribuyen a preservar los paisajes y la fertilidad del suelo. Previenen la erosión del suelo y la desertificación, especialmente en zonas montañosas o semiáridas, principalmente al limitar la escorrentía y frenar la velocidad del viento”.

⁴⁷⁰ “(...) desempeñan un papel fundamental en el almacenamiento, depuración y liberación de agua a las masas de agua superficiales y a los acuíferos subterráneos. Su función de depuración, incluso la que realizan los suelos forestales, consiste en descomponer o absorber la mayor parte de los contaminantes atmosféricos arrastrados por la lluvia. Sus suelos retienen grandes cantidades de agua, reduciendo así el riesgo de inundaciones”.

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

- Regular el clima (2.3.3).
- Son sumideros y fuentes de carbono (2.3.3.1)⁴⁷².
- Regular las condiciones meteorológicas a nivel local y regional (2.3.3.2)⁴⁷³.

La importante función de los bosques destinada a minimizar los efectos del cambio climático se reconoce en el art. 25 del POLGA, con un claro mandato dirigido a impulsar las políticas que conlleven el aumento de las superficies forestales:

“Es necesario mantener y mejorar la extensión y calidad de las masas boscosas, con el fin de colaborar en la fijación de carbono, contribuyendo de este modo a las estrategias de reducción de gases efecto invernadero”.

⁴⁷¹ “El reciente informe de la Comisión sobre el estado de conservación de los hábitats y especies más vulnerables de Europa protegidos por la Directiva de Hábitats indica que los tipos de hábitat costeros, de prados y de humedales son los que están sometidos a mayor presión, y que sólo una tercera parte de los hábitats forestales de interés comunitarios se encuentra en un estado de conservación favorable”.

⁴⁷² “Los bosque son un eslabón fundamental en el ciclo global del carbono por su capacidad de absorber el CO₂ de la atmósfera y almacenarlo en su biomasa y su suelo, actuando así como un sumidero. Su crecimiento neutraliza el aumento de las concentraciones de GEI en la atmósfera. Por otro lado, la degradación de los bosques, o su conversión para otros usos, puede generar un volumen considerable de emisiones de GEI debido a los incendios, la descomposición de la biomasa o la mineralización de la materia orgánica del suelo, lo que convierte a los bosques en fuente de CO₂”.

⁴⁷³ “Los bosques almacenan y evaporan enormes cantidades de agua, completando así el flujo de humedad desde el océano hacia tierra firme. Los bosques, por tanto, desempeñan un papel fundamental en la circulación atmosférica y el ciclo del agua en la tierra, y pueden contribuir a paliar los problemas regionales en relación con el clima, la desertificación y la seguridad del abastecimiento de agua.

La deforestación tiene un impacto directo sobre los regímenes eólico y meteorológico a nivel global y local a través de las modificaciones del ciclo del agua”.

La alternativa nº 3 mejora la anterior, al fijar “unos criterios de ordenación para garantizar la utilización racional de los recursos naturales”. Considera el litoral como un “espacio de relación de los distintos asentamientos y usos con su contorno natural⁴⁷⁴”. Sin embargo, carece de un “modelo territorial”, que vaya más allá de una mera “concienciación”. “No caracteriza los modelos de asentamiento, ni indica los procesos más acordes para la consecución de un modelo sostenible de ocupación racional del suelo⁴⁷⁵”.

Tras la realización del período de información pública y de consultas, la *memoria ambiental*⁴⁷⁶ considera como el modelo óptimo desde la perspectiva de la sostenibilidad ambiental la identificada como alternativa nº 4. Justifica la elección de la propuesta considerando que, además de recoger los efectos positivos de las alternativas nº 2 y 3, aporta nuevos retos para una mejor ordenación del territorio. Sus notas características pueden resumirse en que:

- Reconoce los valores y elementos identitarios, tanto desde la perspectiva natural, como de la ordenación del territorio.
- Caracteriza el sistema de asentamientos para una mejor comprensión del modelo de organización poblacional.
- Favorece la diversificación de actividades económicas en armonía con los valores y la funcionalidad de los recursos presentes en el ámbito litoral.
- Implementa estrategias y valores que a largo plazo mejorarán la gobernanza del territorio.

⁴⁷⁴ *Ibidem*, pág. 14.

⁴⁷⁵ *Ibidem*, pág. 14.

⁴⁷⁶ *Ibidem*, pág. 14.

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

- Establece una estructura compuesta por áreas, espacios y sistemas que se superponen y complementan, recogiendo las singularidades de cada ámbito con el objetivo de poner en valor sus trazos identitarios.

En mi opinión, resulta ambientalmente loable que el POLGA haya extendido su ámbito de actuación más allá de los 500 mts desde el límite interior de la ribera del mar -considerando los diversos valores ambientales, culturales y ecológicos afectados ligados al ciclo del agua y al paisaje costero- señalados como de “interés autonómico” en la LOUGA⁴⁷⁷, si bien debería haberse revestido de una mayor seguridad jurídica mediante la aprobación de una norma con rango de Ley que permitiese aumentar el citado límite.

C. El control de los valores ambientales del POLGA en la tramitación del planeamiento urbanístico

Pese a las críticas de que el POLGA ha sido demasiado intervencionista, lo cierto es que permite ejecutar planes que contengan la ordenación detallada, aún cuando no se hubiese aprobado el correspondiente instrumento de gestión ni el proyecto de urbanización⁴⁷⁸.

Permite el desarrollo de los “suelos urbanizables no delimitados⁴⁷⁹”, verificando, caso por caso, su adaptación al POLGA. Determina que esta categoría de suelos, identificados como de “reserva”, tienen un grado de compatibilidad “4”, que se definen como:

⁴⁷⁷ Vid. art. 85.9.d)

⁴⁷⁸ Vid. art. 99.1º POLGA.

⁴⁷⁹ Vid. art. 100 POLGA.

“Suelos a los que les es aplicable el régimen urbanístico del suelo urbanizable no delimitado que no aprobasen el correspondiente plan de sectorización, siendo en el citado momento cuando se verificará el cumplimiento de los principios, criterios y normas generales establecidos para los distintos elementos del modelo territorial de este plan”.

¿Qué justificación tiene que puedan ser objeto de desarrollo estos suelos urbanizables no delimitados, comprendidos en el ámbito de aplicación del POLGA y que consecuentemente se relacionan con los valores litorales?

Es evidente que no pueden tener el mismo tratamiento los “suelos urbanizables no delimitados”, situados en los 500 mts desde el límite interior de la ribera del mar, que los que se hallen a 1 km. Paradójicamente el POLGA no impide desarrollos urbanísticos en esta categoría de suelo, aún cuando se sitúen en la zona de influencia. Por el contrario, a resultas de la evaluación ambiental estratégica, si se demuestra su incompatibilidad con los valores del POLGA, podrá impedirlos cuando se sitúen más allá de la “cifra mágica”, aún cuando se correspondan con su área de ordenación.

La razón obedece a que el POLGA ha optado por un modelo de desarrollo equilibrado. A través del Instituto de Estudios de Territorio se realizará el seguimiento de los efectos en el medio ambiente de la aplicación o ejecución del plan correspondiente⁴⁸⁰.

La previsión contenida para el suelo urbanizable no delimitado en el grado “4”, también existe para el suelo urbanizable delimitado, que no

⁴⁸⁰ Vid. art. 10.b.2 Decreto de la Xunta de Galicia nº 244/2011, de 29 de diciembre, por el que fueron aprobados los estatutos del Instituto de Estudios del Territorio (Vid. DOG nº 1, 2-1-2012).

cuenta con ordenación detallada. También este último deberá adaptarse al POLGA⁴⁸¹.

El POLGA diferencia el régimen jurídico aplicable en función de si el suelo es urbanizable delimitado o no delimitado. En el suelo urbanizable delimitado adaptado a la LOUGA, permite continuar con su tramitación conforme a los plazos establecidos en el planeamiento municipal y en la legislación urbanística. Podrá adaptarse de forma voluntaria⁴⁸² al POLGA.

Resulta objetable el hecho de que el POLGA, en los suelos urbanizables delimitados en tramitación, no exija su obligatoria adaptación, dado que ni siquiera está exigiendo en estos casos que cuenten con ordenación detallada⁴⁸³. Máxime cuando el procedimiento de adaptación al POLGA permite “mantener el aprovechamiento urbanístico, aunque se alteren las condiciones de ordenación, aplicando en la gestión los necesarios mecanismos de equidistribución⁴⁸⁴”.

Si el plan parcial ni siquiera ha iniciado su tramitación, ¿qué problema habría planteado exigir la adaptación del suelo urbanizable delimitado al POLGA? Si el POLGA establece entre sus principios el de

⁴⁸¹ Vid. art. 99.3º POLGA.

⁴⁸² Vid. art. 98 POLGA.

⁴⁸³ El suelo urbanizable “delimitado”, debe estar sectorizado en el planeamiento general (art. 57.1º a) LOUGA), pero puede que no se haya “activado”, mediante la aprobación de la ordenación detallada, a través de un plan parcial, al ser éste un presupuesto necesario para su ejecución, de acuerdo con lo previsto en el art. 109 LOUGA. Salvo que en este último caso, se haya contenido la ordenación detallada en el propio PGOM (art. 57.2º LOUGA), requisito que no exige el art. 98 del POLGA. Bastaría con que ese suelo urbanizable “delimitado” esté identificado por el planeamiento general, en el correspondiente sector.

⁴⁸⁴ Art. 102.3º POLGA.

“caución⁴⁸⁵” y trata de evitar cualquier posible riesgo, ¿cómo se justifica que permita transformar el suelo, cuando aún es posible la adaptación a sus determinaciones?.

En mi opinión hubiera sido deseable, desde el punto de vista del principio de precaución⁴⁸⁶ y del desarrollo sostenible, exigir al menos que los suelos urbanizables delimitados, que no tengan aprobada definitivamente su ordenación detallada, se adapten al POLGA. Como mínimo:

- “evitando la edificación en posiciones dominantes sobre la costa⁴⁸⁷”,
- “propiciando la integración paisajística de la urbanización⁴⁸⁸”, y
- situando los sistemas de zonas verdes y espacios libres en la zona más próxima al dominio público marítimo terrestre⁴⁸⁹.

⁴⁸⁵ Vid. art. 7.2º. POLGA.

⁴⁸⁶ Debe considerarse la resolución sobre el principio de “precaución” del Consejo Europeo de Niza de 9 de diciembre de 2000. “Considera que las medidas adoptadas deberán respetar el principio de proporcionalidad, teniendo en cuenta los riesgos a corto y largo plazo y encaminándose a alcanzar el alto nivel de protección deseado” (Cfr. ARAGÃO, A., “El principio de precaución (...), op. cit., pág. 84).

⁴⁸⁷ Vid. art. 61.2º.a) POLGA.

⁴⁸⁸ Vid. art. 61.1º. c) POLGA.

⁴⁸⁹ Vid. art. 6.13 DOT.

Establece que “las administraciones promoverán acciones para la ampliación dominio público marítimo terrestre mediante la adquisición de suelo colindante con el fin de recuperar sus funciones naturales y paisajísticas”.

Esta adquisición de suelo, en los urbanizables “delimitados”, puede obtenerse mediante los deberes de cesión obligatoria y gratuita (arts. 166.3º.a y 167.2º LOUGA), localizando las correspondientes a los sistemas de zonas verdes y espacios libres en el borde litoral.

En cualquier caso, el POLGA podría haber optado por una estrategia más decidida ambientalmente, obligando a la plena adaptación de todo el suelo urbanizable que no hubiera sido objeto de una transformación urbanística plena⁴⁹⁰ a las determinaciones del POLGA.

D. Repercusiones jurídicas del POLGA en los procesos de transformación del suelo urbanizable no delimitado

Como se ha expresado, el POLGA no opta por exigir la plena adaptación⁴⁹¹ al suelo urbanizable no delimitado, salvo la de aquél que no tenga aprobada la correspondiente ordenación detallada.

El juicio de sostenibilidad del POLGA se comprobará, en estos casos, en el proceso dialéctico de la EAE. El art. 102.4º del POLGA dispone para el proceso de adaptación de los suelos que:

El art. 61.9.b) del POLGA, establece como norma para el desarrollo del suelo, la directriz de dirigir hacia la costa los espacios libres para procurar un uso y goce del borde litoral, que garantice sus valores naturales y paisajísticos.

⁴⁹⁰ Para que pueda producirse la transformación urbanística plena deberán cumplirse los requisitos señalados en el art. 7.2º TRLS/08. Mediante el planeamiento que contenga la ordenación detallada, el instrumento de equidistribución, el proyecto de urbanización y su materialización física, con la recepción de las obras por parte de la Administración.

El art. 14.2º TRLS/08 añade a este respecto: “La terminación de las actuaciones de urbanización se producirá cuando concluyan las obras urbanizadoras de conformidad con los instrumentos que las legitiman, habiéndose cumplido los deberes y levantado las cargas correspondientes. La terminación se presumirá a la recepción de las obras por la Administración o, en su defecto, al término del plazo en que debiera haberse producido la recepción desde su solicitud acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras”.

⁴⁹¹ Vid. art. 99.2º POLGA.

“Al inicio del procedimiento de que se trate, se deberá solicitar el informe sectorial del departamento competente en materia de paisaje⁴⁹² sobre el cumplimiento de las determinaciones del POL. Para eso, el Ayuntamiento enviará la documentación suficiente para valorar la adecuada integración de las determinaciones del POL en la propuesta de ordenación del ámbito a la Consellería competente en la materia, la cual, en el plazo de dos meses, emitirá informe vinculante sobre su adecuación al POL. Transcurrido el citado plazo sin que se emitiese el informe, se entenderá favorable”.

Así pues, la EAE servirá para integrar y valorar las repercusiones de cualquier planeamiento de desarrollo que se impulse, en el conjunto del término municipal, cuando se trate de planeamiento urbanístico. No se considerará la actuación desde una perspectiva aislada, sino con una visión de globalidad⁴⁹³.

Con carácter previo a la propuesta de ordenación, a la que acompañará el ISA, ha de efectuarse la tramitación de la EAE partiendo del documento de inicio. En la tramitación de éste también se recabará el

⁴⁹² Corresponde al Instituto de Estudios del Territorio, en virtud del art. 9 del Decreto nº 244/2011, de 29 de diciembre, por el que fueron aprobados sus estatutos: “El Instituto de Estudios del Territorio tiene por objeto el análisis, estudio y asesoramiento en materia de urbanismo y ordenación del territorio, entendiéndose comprendida en ella la ordenación, protección y gestión del paisaje”.

⁴⁹³ BAÑO LEÓN, manifiesta:

“(…) cualquier modificación que pretenda ordenar más suelo o que tenga incrementos en la población tendrá que tener una visión de conjunto de la influencia de tal modificación sobre la totalidad de su ámbito de influencia, que normalmente será mucho mayor que el ámbito territorial ordenado”. (Cfr. BAÑO LEÓN, J. M^a., *Derecho Urbanístico (...)*, op. cit., pág. 233).

informe del Instituto de Estudios del Territorio, cuyos criterios serán tomados en consideración en el documento de referencia.

A modo de ejemplo, el Ayuntamiento de Miño, con fecha 25 de febrero de 2011, remitió un “documento de inicio” a la Secretaría Xeral de Calidade e Avaliación Ambiental, para comenzar la tramitación del Plan de sectorización de Monteagudo⁴⁹⁴.

La actuación programada se concreta en una actuación residencial orientada hacia la costa, que prolonga el ámbito residencial-deportivo de Perbes-San Xoán de Vilanova, que se desarrolla de forma lineal a lo largo de la autopista AP-9⁴⁹⁵.

De la descripción del documento de referencia, se aprecia un claro fenómeno de “litoralización” del borde costero del municipio de Miño.

En el POLGA, el ámbito ocupado por el citado Plan de Sectorización se encuentra en una zona de “mejora ambiental y paisajística⁴⁹⁶”.

El órgano promotor considera que la alternativa “0”, mantendría el paisaje agrícola, pero no mejoraría el tejido de la trama urbana ni la

⁴⁹⁴ Vid. <http://aae.medioambiente.xunta.es/> (consultada a 6-5-2011). Resolución de la Secretaría Xeral de Calidade y Avaliación Ambiental, por la que se aprueba el documento de referencia para la evaluación ambiental estratégica del plan de sectorización en Monteagudo del Ayuntamiento de Miño, pág. 1.

⁴⁹⁵ *Ibidem*, pág. 3.

El sector referido, con una superficie de 99.656 m², está ocupado mayoritariamente por masas de pinares, existiendo en la parte suroeste una zona con vegetación de ribera.

⁴⁹⁶ *Ibidem*, pág. 4.

El acceso a este ámbito se efectúa desde la vía de entrada al desarrollo de San Xoán de Vilanova, que conecta, al mismo tiempo, con la carretera de la Diputación que discurre paralela a la costa, y sobre la que se apoyaron los desarrollos del suelo urbano de Perbes-Bermaño.

dotaría de zonas verdes y espacios públicos⁴⁹⁷. Por el contrario, opta por la alternativa “2”, que implica la transformación urbanística del ámbito y por ende del paisaje.

El documento de referencia considera que la propuesta de transformación urbanística no contribuye a la mejora de la calidad paisajística, ya que el ámbito delimitado “se encuentra en un promontorio próximo al mar, visible desde toda la costa y desde muchos puntos del interior del municipio⁴⁹⁸”.

La Dirección Xeral de Sostibilidade e Paisaxe ⁴⁹⁹ advirtió del incumplimiento del POLGA, al expresar que el Plan continúa con el modelo disperso y de ocupación extensiva, sin contribuir a la compacidad de la trama urbana. Además, señala que va en contra de las “normas generales para el desarrollo de los suelos” del POLGA, que obligan a evitar “la edificación en posiciones dominantes sobre la costa⁵⁰⁰”.

Esta sola circunstancia debería haber motivado que el documento de referencia declare de una manera más tajante la inviabilidad del citado plan de sectorización.

El informe de la citada Dirección Xeral abre la posibilidad a la realización de un proceso de transformación urbanística en el citado

⁴⁹⁷ *Ibidem*, pág. 5.

⁴⁹⁸ *Ibidem*, pág. 5.

⁴⁹⁹ Actualmente las competencias de la citada Dirección Xeral han sido asumidas por el Instituto de Estudios del Territorio, en cuanto a la materia de paisaje se refiere, en virtud de la disposición adicional 2.2 del Decreto 244/2011, de 29 de diciembre, por el que fueron aprobados los estatutos del mentado Instituto. Se exceptúa lo referido a la ordenación del territorio, cuya competencias son asumidas por la Secretaría Xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo.

⁵⁰⁰ Vid. art. 61.2.a) POLGA.

ámbito, no la excluye. Señala que la citada actuación tiene que suponer la ordenación del espacio mediante soluciones de compacidad y continuidad con el tejido existente⁵⁰¹.

¿Cómo es posible que en un ámbito de mejora ambiental y paisajística que, a priori, no ha sido transformado físicamente, se posibiliten nuevos asentamientos?

En mi opinión, por mucho que se acompañe la previsión con la “creación de espacios que propicien la cohesión social y realizando una actuación integrada en el paisaje”, que añada valor a la fachada marítima y al “fondo escénico litoral⁵⁰²”, la citada actuación -al realizarse en posiciones predominantes sobre la costa- no resulta compatible con los valores del POLGA.

En este caso no estamos ante un suelo urbano no consolidado, en el que haya que completar una fachada marítima preexistente, sino ante un proceso de transformación urbanística en un suelo urbanizable no delimitado, que por su naturaleza es un suelo de “reserva” y se halla en la situación básica de rural.

Esta circunstancia se agrava con la realidad fáctica existente en el citado Ayuntamiento, con un importante número de desarrollos urbanísticos desde la aprobación del PGOM de 2002 que no está en consonancia con su incremento demográfico⁵⁰³. Con lo cual, ya en la propia fase del “documento de referencia”, debería haberse informado

⁵⁰¹ *Ibidem*, pág. 27.

⁵⁰² *Ibidem*, pág. 27.

⁵⁰³ *Ibidem*, pág. 4.

La presión demográfica está relacionada con otros indicadores como el consumo del suelo, el consumo de agua y energía o la producción de residuos (*ibidem*, pág. 18).

desfavorablemente cualquier proceso de transformación urbanística en esta clase de suelo, en el que no se trataría de mejorar una “fachada marítima preexistente”, sino de crear una nueva, ahondando en el fenómeno de la “litoralización”.

El planeamiento urbanístico debe cumplir el principio de “transformación mínima del suelo⁵⁰⁴”, que únicamente se permitirá para “satisfacer las necesidades que lo justifiquen⁵⁰⁵” (art. 10 TRLS/08). “El objetivo legal del Estado, con fundamento en el art. 149.1.23 es que no se urbanice el suelo que no esté justificado por una razón suficiente de interés general⁵⁰⁶”.

No bastará con la invocación mágica o mítica del interés general⁵⁰⁷. Este principio implica una “contención⁵⁰⁸” de todos aquellos procesos de transformación urbanística que no sean indispensables para garantizar las necesidades sociales y colectivas, considerando la prevalencia de los

⁵⁰⁴ Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J., “El destino rural o urbanizable del suelo”, *Comentarios a la Ley de Suelo. Volumen I*, AA.VV. Dir. J. González Pérez, 2ª ed., Thomson Civitas, Pamplona, 2008, pág. 281.

La Ley 8/2007, convertida después en el TRLS/2008, supuso un cambio radical con respecto a su antecesora, la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen de Suelo y Valoraciones, donde el suelo “residual” era el urbanizable.

La Ley pretende que todo el suelo sea “rural”, salvo el que sea “preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural”.

⁵⁰⁵ GONZÁLEZ PÉREZ, cita como causas justificativas: “Aumento de la población, desarrollo sostenible, calidad de vida, exigirán en cada territorio suelo destinado a fines distintos. Lo que se impone a los planificadores es la justificación de estas necesidades, con objeto de no reducir más de lo razonable el suelo que debe preservarse de toda urbanización” (ibídem, pág. 282).

⁵⁰⁶ Cfr. BAÑO LEÓN, J.M., *Derecho Urbanístico (...)*, op. cit., pág. 220.

⁵⁰⁷ Cfr. DIEZ SÁNCHEZ, J.J., “Comentarios y valoraciones (...), op. cit., pág. 46.

⁵⁰⁸ Ibídem, pág. 45.

valores ambientales, como eje principal que garantizará el bienestar de las actuales y futuras generaciones.

El legislador estatal parte de la premisa de que el suelo no puede ser urbanizado de modo indiscriminado a través de la clasificación. Sólo deberá y podrá urbanizarse aquel suelo necesario para atender las necesidades económicas y sociales⁵⁰⁹.

Se establece, por lo tanto, un principio de preservación del suelo⁵¹⁰. Se debe conservar sin transformar todo el suelo en situación básica de rural y únicamente cuando concurra una necesidad real de interés general, cabrá transformar dicho suelo⁵¹¹.

Se debe favorecer la ocupación del suelo únicamente cuando concurren necesidades reales de su transformación. En ausencia de tales circunstancias sociales y económicas que exijan la transformación de suelo –que en cualquier caso deberán estar justificadas– habrá de contenerse la transformación urbanística y evitar el consumo artificial de suelo⁵¹².

Pero, ¿qué entendemos por interés general? En el contexto actual, está vinculado a los principios de desarrollo sostenible. Supone *“la resituación del interés general en su contexto constitucional obligado, que no es otro que la utilización racional de los recursos naturales en tanto que presupuesto de un medio ambiente –natural y urbano– adecuado al*

⁵⁰⁹ Cfr. AGOUÉS MENDIZÁBAL, C., “El planeamiento urbanístico y (...)”, op. cit., pág. 32.

⁵¹⁰ *Ibidem*, pág. 33.

⁵¹¹ *Ibidem*, pág. 33.

⁵¹² *Ibidem*, pág. 34.

desarrollo de la persona⁵¹³". Se halla vinculado al "bloque normativo ambiental⁵¹⁴".

7. Las implicaciones de la "Red Natura" en la evaluación ambiental estratégica

A. Una aproximación conceptual a la "Red Natura 2000"

La Red Natura 2000⁵¹⁵ constituye el espacio único ambiental europeo. Surge con la Directiva 92/43, relativa a la conservación de los hábitats

⁵¹³ Ibídem, pág. 45.

⁵¹⁴ Ibídem, págs. 43-44.

DIEZ SÁNCHEZ, recopilando las tendencias históricas del urbanismo, dice: "A estas alturas, tenemos la convicción y certeza de que (...) podría invocarse ese concepto para justificar el desarrollo socioeconómico alcanzado en el último decenio, aunque a la inversa seguramente también, para demostrar sus efectos catastróficos".

⁵¹⁵ Vid. <http://www.cmati.xunta.es>

En Galicia fueron declaradas dieciséis zonas de especial protección para las aves (ZEPA), que abarcan 101.134,9 ha de extensión. La parte marina integrada en las ZEPA gallegas comprende 12.772,1 ha, mientras que la parte terrestre representa el 3% de la superficie total de Galicia. La contribución de las ZEPA gallegas a la Red Natura 2000 se centra especialmente en los ecosistemas costeros, con un total de once ZEPA, que incluyen islas, acantilados marinos, playas, ríos o estuarios. Las ZEPA de montaña acogen, entre otros medios, monte bajo, bosques y zonas rocosas.

En la actualidad, la Red Natura 2000 está representada en Galicia, además de las ZEPA, por 59 lugares de importancia comunitaria (LIC), que suman una superficie total de 374.434,8 ha, de las cuales unas 27.100 ha corresponden a áreas marinas. La extensión terrestre de los LIC representa el 11,7% de la superficie de Galicia. La mayoría de los espacios se sitúan en la región biogeográfica atlántica (49 LIC), cuatro están en la región mediterránea y seis se reparten entre ambas regiones. Comprenden una variada muestra de ecosistemas costeros, fluviales y de montaña.

Todos estos espacios fueron declarados como "zonas de especial protección de los valores naturales" por el Decreto de la Xunta de Galicia 72/2004, de 2 de abril, de

naturales y de la flora y fauna silvestres⁵¹⁶ y se compone, por un parte, por los lugares que alberguen tipos de hábitats naturales que figuran en el Anexo I de la Directiva, y de hábitats de especies que figuran en el Anexo II⁵¹⁷. Está formada por dos tipos de áreas: las zonas de especial protección para las aves (ZEPA) y los lugares de interés comunitario (LIC).

Esta Red Natura 2000 en el ámbito del POLGA está constituida por 11 ZEPA que suman una superficie de 25.423,869 hectáreas y 30 LIC con una superficie de 55.796,476 hectáreas. A su vez, están integrados en la Red Gallega de Espacios Protegidos al ser declarados por la Xunta de Galicia como Zonas de Especial Protección de los Valores naturales (ZEPVN). Su Plan Director⁵¹⁸ deberá cumplir las exigencias establecidas

acuerdo con lo establecido en el art. 16 de la Ley 9/2001, de 21 de agosto, de conservación de la naturaleza.

⁵¹⁶ También es conocida como Directiva Hábitat.

⁵¹⁷ Cfr. GARCIA URETA, A., "Urbanismo y Red Natura 2000. Ley 8/2007 y alteración de zonas protegidas", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 78, 2007, pág. 128.

⁵¹⁸ Vid. POLGA, ISA, pág. 35. El Plan Director se halla actualmente en fase de elaboración. Formula sus objetivos a partir de la European Community Biodiversity Strategy (COM 98-42), la Estrategia Española para la Conservación y el Usos Sostenible de la Diversidad Biológica (MMA, 1998), la Estrategia Gallega para la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad (CMA), la Estrategia Gallega de Desarrollo Sostenible (CMA), además de la normativa comunitaria, estatal y autonómica relativa a los espacios naturales.

El POLGA fija una serie de objetivos a tener en cuenta por el citado Plan Director:

- La conservación de la biodiversidad a través del mantenimiento de procesos ecológicos esenciales.
- El establecimiento de medidas de gestión para el mantenimiento o el establecimiento de los hábitats y de las especies incluidas en las directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE y en los catálogos de especies amenazadas, tanto en lo nacional como en lo autonómico.

en las Directivas 79/409/CEE, 92/43/CEE, así como en la Ley estatal 4/1989 y en la autonómica 9/2001, ambas de Conservación de la Naturaleza⁵¹⁹.

Se concibió como una red coherente, ecológica y representativa de los espacios naturales con la contribución de todos los Estados miembros de la Unión Europea. Su objetivo esencial es asegurar el mantenimiento en buen estado de conservación de las mejores manifestaciones de la biodiversidad europea. Fomenta el equilibrio armónico entre las

-
- La regulación de las actividades, proyectos y planes susceptibles de afectar a la integridad de los espacios o de sus componentes, en coherencia con el artículo 6 de la DC 92/43/CEE.
 - Propiciar el desarrollo sostenible.
 - Integrar la conservación con las exigencias económicas, sociales y culturales, así como con las particularidades territoriales de los diferentes espacios que integran la Red Natura 2000 en Galicia.
 - Ofrecer seguridad a los empresarios y promotores sobre cuáles son las zonas de exclusión para las distintas actividades y cuales son las zonas de uso compatible con los objetivos de la conservación.
 - Fomentar el conocimiento, el uso público del turismo de naturaleza y potencial estas áreas de gran valor natural y paisajístico con actividades alternativas de desarrollo sostenible.

Para su planificación y gestión, establece unas directrices clave para garantizar su conservación:

- Mantener y fomentar las actividades tradicionales promoviendo la sostenibilidad de las acciones.
- Considerar las incompatibilidades con los objetivos de conservación de los nuevos proyectos que puedan atentar de manera significativa contra los valores naturales que motivaron la inclusión de esta zona en la Red Natura.
- Evaluar las repercusiones ambientales, así como las medidas correctoras y compensatorias necesarias para aquellos proyectos que puedan incidir negativamente en el estado de conservación de la Red Natura.

⁵¹⁹ Vid. POLGA, Título VIII, ISA, pág. 29.

actividades sociales y económicas que en ellos se llevan a cabo y la calidad de vida de las personas que los habitan⁵²⁰.

Su efectiva implantación y gestión está constituida por un largo y complejo proceso de catalogación de hábitats y aves protegidas. En efecto, en una primera fase han de identificarse por los Estados miembros los *lugares de importancia comunitaria* (LICS), que constituyen una categoría intermedia y preparatoria para la determinación y declaración de las “Zonas de Especial Conservación” (ZEC)⁵²¹. Los LIC son, por lo tanto, una figura transitoria⁵²². Se definen como “aquellos espacios del conjunto del territorio nacional o de las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental, aprobados como tales, que contribuyen de forma apreciable al mantenimiento o, en su caso, al restablecimiento del estado de conservación favorable de los tipos de hábitat naturales y los hábitat de las especies de interés comunitario⁵²³”.

⁵²⁰ Vid. <http://www.cmati.xunta.es>

⁵²¹ *Ibidem*, pág. 128.

⁵²² Vid. STC, 13-12-2012 (rec. 4288/2001), FJ 7.

⁵²³ *Ibidem*. Cita los arts. 42.1 Ley 42/2007 y en similares términos, art. 2k) RD 1995/1997.

“A las Comunidades Autónomas cumple elaborar una lista de lugares situados en sus respectivos territorios que puedan ser declarados como zonas especiales de conservación, lista que, por el órgano estatal competente, se propondrá a la Comisión Europea, a quien compete seleccionar y aprobar de forma definitiva la lista de Lugares de Importancia Comunitaria en un plazo máximo de seis años desde la notificación de la Directiva, de modo que los correspondientes espacios sólo estarán propiamente sometidos al régimen previsto en la Directiva para los Lugares de Importancia Comunitaria una vez que se haya aprobado la correspondiente lista de Lugares por parte de la Comisión”.

Actualmente, el proceso de conformación de la “Red Natura 2000” ha sufrido retrasos⁵²⁴, estando pendiente que los países miembros identifiquen adecuadamente los mencionados ZEC⁵²⁵. Esta demora y sus negativas consecuencias han sido puestas de manifiesto en el Informe *Auken*⁵²⁶, subrayando que el modelo de crecimiento constituye un *modelo expoliador de los bienes culturales, que destruye valores y señas de identidad fundamentales en la diversidad cultural española, destruyendo yacimientos arqueológicos, edificios y lugares de interés cultural, así como su entorno natural y paisajístico*⁵²⁷.

En España estos efectos adversos provocados por el citado retraso, se han notado en algunas iniciativas legislativas como la acaecida en la Región de Murcia, donde pretendió equipararse el régimen de los espacios naturales protegidos contemplados por la legislación murciana

⁵²⁴ Se trata de un proceso de designación “complejo”. “Esta complejidad traerá como consecuencia el no cumplimiento en la fecha actual de las obligaciones temporales de la D. HÁBITAT por los Estados miembros, incluido por supuesto España” (Cfr. AYALA GONZÁLEZ, R., “Ordenación Territorial y Urbanística (...)”, op. cit., pág. 671.

⁵²⁵ *Ibidem*, pág. 128.

Se definen en el art. 1.1) de la Directiva 92/43, como “un lugar de importancia comunitaria designado por los Estados miembros mediante un acto reglamentario, administrativo y/o contractual, en el cual se apliquen las medidas de conservación necesarias para el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y/o de las poblaciones de las especies para las cuales se haya designado el lugar”.

⁵²⁶ Informe de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, conocido como *Informe Auken*, de 10 de diciembre de 2008, que se convertirá en la Resolución del Pleno del Parlamento Europeo de 26 de marzo de 2009, subtítulo: “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”. (Cfr. DIEZ SANCHEZ, J.J., “Comentarios y Valoraciones (...)”, op. cit., págs. 14-15).

⁵²⁷ *Ibidem*, pág. 63.

con los LIC, aprovechando la indefinición de éstos. Esta equiparación fue declarada nula e inconstitucional por el TC⁵²⁸, concretamente la disposición adicional 8ª del Texto Refundido de la Ley de Suelo de Murcia, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, que en la práctica suponía la desprotección ambiental y la inseguridad jurídica del régimen de aplicación con respecto a los terrenos costeros conocidos como “Marina de Cope”.

B. La viabilidad de alternativas en la “Evaluación Ambiental Estratégica” de terrenos que afecten a la “Red Natura”

Los terrenos incluidos en la delimitación de “Red Natura”, por su naturaleza de “rústica de especial protección de espacios naturales⁵²⁹”, deben ser excluidos *a priori* de cualquier proceso de transformación del suelo, si bien se contemplan excepciones como se analizará posteriormente.

Es evidente que en la dialéctica de sostenibilidad que rige la EAE resulta de una justificación compleja la afección de terrenos incluidos en

⁵²⁸ Vid. STC, 13-12-2012 (rec. 4288/2001), FJ 7 y 8.

⁵²⁹ Vid. art. 32.2º.f) LOUGA:

“Suelo rústico de protección de espacios naturales, constituido por los terrenos sometidos a algún régimen de protección por aplicación de la Ley 9/2001, de Conservación de la Naturaleza, o de la legislación reguladora de los espacios naturales, la flora y la fauna. Igualmente, tendrán dicha consideración los terrenos que los instrumentos de ordenación del territorio, las normas provinciales de planeamiento o el planeamiento urbanístico estimen necesario proteger por sus valores naturales, ambientales, científicos o recreativos.

Excepcionalmente, el plan general podrá excluir de esta categoría, previa evaluación ambiental, los suelos que sean necesarios para la delimitación de núcleos rurales en los casos en que el Consejo de la Xunta lo autorice expresamente”.

“Red Natura” para la ejecución de cualquier tipo de actuación transformadora del suelo, incluidas la creación de infraestructuras y/o dotaciones⁵³⁰ de interés público o utilidad social.

Para calibrar la viabilidad de cualquier tipo de actuación excepcional que transforme el suelo en el ámbito de la “Red Natura” habrá que ponderar los criterios sentados por el TJCE en el asunto C-57/89 (Leybutch⁵³¹):

- 1) si los Estados miembros podían reducir el tamaño de un área de protección especial;
- 2) bajo qué condiciones se podía llevar a cabo tal actuación;
- 3) hasta qué punto otro tipo de intereses podían ser tenidos en cuenta al reducir la extensión de una zona.

En el citado asunto, el TJCE consideró justificadas las argumentaciones del gobierno alemán. Éste ponderó la protección de las aves, con respecto a una actuación que implicaba la creación de una infraestructura, para la protección del borde litoral⁵³². Se trata de una

⁵³⁰ Llama la atención que en la definición de las actuaciones de “transformación urbanística”, contenidas en el art. 14.1º.a).1 (dotación) y 14.1.a).2 del TRLS/08 (urbanización), no se refieren en ningún caso a la mera creación de infraestructuras o dotaciones en un suelo en situación fáctica de “rural”, sin que necesariamente vaya acompañado de la creación de “una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente” (art. 14.1º.a).1).

⁵³¹ Cfr. GARCÍA URETA, A., “Urbanismo y Red Natura 2000 (...)”, op. cit., pág. 134.

⁵³² GARCÍA URETA señala que: “Esta misma excepción ha sido admitida por la Comisión en el caso de la ampliación del aeropuerto de Baden-Baden en Alemania, al preverse un sistema de las aguas de lluvia”. Puede consultarse en http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/nanagement/docs/art6/baden_airoport-en.pdf (Cfr. GARCÍA URETA, A., “Directiva de Hábitats y evaluación de impacto ambiental”, *La Directiva de Hábitats de la Unión Europea: Balance de 20 años*, AA.VV., Coord. García Ureta, A., Aranzadi, Pamplona, 2012, pág.125.

“excepción relativa a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente⁵³³”.

Así, se percibe una auténtica dialéctica entre dos bienes ambientales protegidos: la protección de las aves y la degradación de los espacios costeros. La infraestructura proyectada no permitía otra alternativa que la afección a terrenos incluidos dentro de la Red Natura.

Ello requiere una auténtica prueba de que es la única alternativa viable y que además es necesaria ⁵³⁴ para garantizar la sostenibilidad económica, social y ambiental, de un determinado territorio.

El TJCE validó la actuación por el “*peligro de inundaciones y la protección de la costa* considerando que constituían razones suficientemente importantes como para justificar las obras de construcción que se estaban ejecutando en el área objeto de debate, bajo la condición de que “estas medidas se limiten al estricto mínimo y sólo acarreen la menor reducción posible de la zona de protección especial” ⁵³⁵”.

También la STJUE, 11-9-2012⁵³⁶ consideró como razones imperiosas de interés público de primer orden el abastecimiento de agua a las poblaciones con respecto a los valores de la Red Natura, estableciendo la siguiente doctrina:

⁵³³ *Ibidem*, pág. 125.

⁵³⁴ BAÑO LEÓN, manifiesta: “Si, en efecto, el objetivo del TRLS 2008 es un desarrollo sostenible, las transformaciones de usos que tienen mayor impacto ambiental *tendrán que ser necesarias* (la cursiva es mía), es decir, justificarse que no existe otra alternativa que permita lograr el mismo fin con un impacto ambiental menor. Este requerimiento de especial motivación (demostración de que es la mejor de las alternativas disponibles) también es controlable por los Tribunales). (Cfr. BAÑO LEÓN, J.M^a., *Derecho Urbanístico (...)*, op. cit. pág. 221).

⁵³⁵ *Ibidem*, pág. 137.

⁵³⁶ Asunto C-43-2010 (ponente Bay Larsen L.)

“La Directiva 92/43 y en particular su artículo 6, apartado 4, debe interpretarse en el sentido de que los motivos ligados al regadío, por un lado, y por otro al abastecimiento de población, invocados en apoyo de un proyecto de desviación de aguas, pueden constituir razones imperiosas de interés público de primer orden que justifiquen la realización de un proyecto que perjudique la integridad de los lugares afectados. Cuando un proyecto de esa clase perjudique la integridad de un lugar de importancia comunitaria que albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios su realización puede justificarse en principio por razones ligadas al abastecimiento de agua para la población. En determinadas circunstancias, su realización puede justificarse por las consecuencias positivas de primordial importancia que el regadío tiene para el medio ambiente. En cambio, el regadío no puede corresponder en principio a consideraciones ligadas a la salud humana y a la seguridad pública aptas para justificar la realización de un proyecto como el discutido en el litigio principal”.

El TJCE amplía el abanico de razones que pueden justificar actuaciones que afecten a una ZEPA, LIC o ZEC - incluidas expresamente las de índole social o económica⁵³⁷-, con independencia de que el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida.

⁵³⁷ Cfr. GARCÍA URETA, A., “Urbanismo y Red Natura 2000 (...)”, op. cit., págs. 138-139.

Cita el autor el asunto C-44/95, *Regina v. Secretary of State for the Environment*, ex parte: *Royal Society for the Protección of Birds* (1996) REC I-3805, apt. 37.

Cabe preguntarse si tienen acogida excepciones relativas a proyectos privados que puedan tener incidencia socioeconómica. GARCÍA URETA⁵³⁸, con cita del TJUE, señala que éste no ha excluido la posibilidad de que proyectos privados puedan ampararse en cláusulas de interés público, cuando “por su propia naturaleza y a la vez por el contexto económico y social en el que se inserta” exista “un interés público de primer orden⁵³⁹, siempre que se demuestre la falta de soluciones alternativas⁵⁴⁰”.

La STJUE de 16-2-2012⁵⁴¹ no consideró que la creación de un centro administrativo con la finalidad de reducir el desempleo, pudiera justificar su prevalencia sobre el mantenimiento de la integridad física del espacio Red Natura, si bien dejó la puerta abierta a actuaciones

⁵³⁸ Cfr. GARCÍA URETA, A., “Directiva de hábitats y evaluación de (...), op. cit. pág. 122.

⁵³⁹ *Ibidem*, pág. 124.

Ese interés público de primer orden implica que ha de tratarse de un efecto duradero y a largo plazo. Cita el autor la reflexión de la Comisión Europea, Gestión de Espacios Natura 2000, apt. 5.3.2.:

“Resulta razonable pensar que el interés público sólo puede ser de primer orden si se trata de un interés a largo plazo; los intereses económicos a corto plazo u otros intereses que sólo pueden producir beneficios a corto plazo para la sociedad no pesan más que los intereses de conservación a largo plazo que protege la directiva”.

⁵⁴⁰ La polémica está servida en el caso de la planta de acuicultura que pretende efectuarse en el enclave protegido de “Cabo Touriñán” (www.elpais.com 24-3-2010) clasificado como “suelo rústico de protección de espacios naturales” en el cual urbanísticamente tras la reforma de la LOUGA por la Ley 2/2010, de 25 de marzo, en su art. 39, se permite el uso señalado en el art. 33.2.1) de la LOUGA: “Construcción e instalación destinada a establecimientos de acuicultura”, previo informe favorable de la Consellería con competencias en materia de protección de espacios naturales, sobre el cumplimiento de la normativa estatal, autonómica y de la UE (art. 39.2 LOUGA).

⁵⁴¹ Asunto C-182/10 (Ponente J.-C. Bonichot).

privadas en las que concurren razones sociales o económicas de primer orden, previa consulta a la Comisión Europea, señalando:

“Las obras destinadas a la implantación o a la ampliación de una empresa no responden por principio a esas condiciones más que en circunstancias excepcionales.

No puede excluirse que concurren esas condiciones cuando un proyecto, aun siendo de naturaleza privada, presente realmente, por su propia naturaleza y a la vez por el contexto económico y social en el que se inserta, un interés público de primer orden, siempre que se demuestre la falta de soluciones alternativas”.

La concurrencia de circunstancias justificativas de primer orden que prevalezcan sobre los valores de la Red Natura no supone que la Directiva de hábitats habilite a desclasificar⁵⁴² el suelo en estos supuestos. Permite invocar las excepciones señaladas, como causas que justifican la actuación transformadora del suelo. En cualquier caso, requiere la adopción de las oportunas “medidas compensatorias⁵⁴³”.

⁵⁴² Esa desclasificación sólo se producirá, “cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada”, tal y como exige el art. 13.4º TRLS/08. Requiere, por lo tanto, una valoración científica, en la que se acredite que se ha producido esa variación por “su evolución natural” y no por la acción del hombre.

“Determinar esta cuestión no siempre es sencillo, aunque es claro que los cambios intencionados u ocasionados por una actuación que persiga por la vía de los hechos una modificación de la situación natural de las zonas no pueden incluirse en el supuesto de hecho de la LS, caso de un incremento de la presión exterior mediante un aumento de las edificaciones o de las actividades humanas” (Cfr. GARCIA URETA, A., “Urbanismo y Red Natura 2000 (...)”, op. cit. págs. 148-149).

En cualquier caso, la citada desclasificación es competencia de la Comisión Europea, tras el correspondiente período de “información pública” (art. 13.4º TRLS/08).

⁵⁴³ *Ibidem*, pág. 140.

Esto es, como señala GARCÍA URETA: “Los planes, programas o proyectos deben respetar los objetivos de conservación, es decir, deben estar subordinados a ellos y no al revés. A lo sumo puede admitirse una reducción limitada de dichas zonas⁵⁴⁴”.

Las medidas compensatorias tienen como finalidad mantener el equilibrio previo de los espacios naturales que van a ser objeto de una actuación transformadora e incluso ampliar la magnitud de los espacios. El mismo autor destaca que: “se va más allá de una mera aplicación del principio general de restauración⁵⁴⁵”, y añade que esto supone “no sólo restablecer el balance de aquello que se ha visto afectado sino de llevar a cabo una adición respecto de la simple corrección o restauración⁵⁴⁶”.

Esas medidas no podrán llevarse a cabo en la misma localización⁵⁴⁷ que la que resulta afectada en virtud de la excepción establecida en el art. 6.4º de la Directiva 92/43. Esta disposición legal sugiere que se sitúen en un entorno inmediato, con el fin de garantizar la “coherencia global de Natura 2000”. Esa coherencia del territorio y su interrelación ha de servir para favorecer la “conectividad ecológica” (art. 20.3º POLGA).

En el POLGA, se identifican bajo la técnica de la zonificación la Red de Espacios Naturales de Galicia (art. 16), que ha de servir de base para la localización de los ZECs.

Son áreas discontinuas que se corresponden con los ámbitos que integran la Red de Espacios Naturales, recogidos en alguna de las

⁵⁴⁴ *Ibidem*, pág. 139.

⁵⁴⁵ Cfr. GARCÍA URETA, A., *Derecho Europeo de la (...)*, op. cit., págs. 564-565.

⁵⁴⁶ *Ibidem*, pág. 565.

⁵⁴⁷ *Ibidem*, pág. 564.

categorías de protección establecidas en el artículo 9 de la Ley 9/2001, de Galicia, de 21 de agosto, de Conservación de la Naturaleza.

Estos espacios están identificados en la cartografía del Plan de Ordenación del Litoral y de las unidades de paisaje como mecanismo de valorización del litoral y, al mismo tiempo, de coordinación administrativa de sus políticas específicas de protección.

Les resulta de aplicación la previsión contenida en el art. 13.4º TRLS/2008 que dispone:

“Sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen cambios provocados por su evolución natural científicamente demostrada (...)”.

BAÑO LEÓN⁵⁴⁸ se refiere al incremento de la protección que para cualquier “espacio natural protegido” ha supuesto el art. 13.4º del TRLS/08, que ha ido más allá de la Directiva de Hábitat y de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural de la Biodiversidad. Previene de los efectos que esta ampliación protectora supone, dado que en la realidad resultará muy difícil demostrar que se han producido cambios por la “evolución natural” del suelo. Ésto significa “la práctica irreversibilidad de la declaración⁵⁴⁹”.

⁵⁴⁸ Cfr. BAÑO LEÓN, J. M^a., *Derecho Urbanístico (...)*, op. cit., pág. 230.

⁵⁴⁹ *Ibidem*, pág. 231.

“Esto sugiere la necesidad de un especial cuidado en la clasificación de estos terrenos, dado el estricto régimen jurídico que se le aplica. En efecto la posibilidad de demostrar científicamente que un terreno protegido carece de cualquier interés ambiental constituye una *probatio diabólica* por no decir una prueba virtualmente imposible. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de “ZEPAS” ha dado

GONZÁLEZ PÉREZ⁵⁵⁰, sostiene que la acepción “siempre” contenida en el primer párrafo del art. 13.4º TRLS/2008, “impide a las legislaciones sectoriales regular la posible alteración de los terrenos clasificados como suelo rural al margen de sus propios valores”, identificados con los “naturales”, y por lo tanto, “respetando el valor ambiental, arqueológico, científico, paisajístico, cultural o histórico propios del suelo rural⁵⁵¹” (art. 12.2º.a TRLS/2008).

Como consecuencia del principio de “preservación” del que deriva este precepto, todo el “suelo cuyo valor natural esté establecido ya sea por instrumentos de ordenación territorial o por políticas de protección de la naturaleza, debe ser preservado de su urbanización por su inidoneidad para ser transformado⁵⁵²”.

De acuerdo con el principio de “conservación” establecido en el art. 6.1º de la Directiva 92/43, en el POLGA, se han establecido unos criterios de obligado cumplimiento (art. 40), para evitar el deterioro de los hábitats naturales y de las especies⁵⁵³:

sin embargo pábulo a esta corriente de opinión al interpretar la Directiva de modo que impone a los Estados miembros la obligación de proteger un hábitat, do no pueden probar que el informe de SEO/Birdlife, base de os inventarios comunitarios (IBA), es erróneo. De esta manera el Tribunal de Justicia, aunque otra cosa digan sus sentencias, ha reducido el margen de discrecionalidad de los Estados a cero”.

⁵⁵⁰ Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J., “Utilización restringida del suelo rural incorporado a los espacios naturales y la Red Natura 2000”, *Comentarios a la Ley de Suelo (...) Tomo I*, op. cit., pág. 418.

⁵⁵¹ *Ibidem*, pág. 418.

⁵⁵² Cfr. AGOUÉS MENDIZÁBAL, C., “El planeamiento urbanístico y (...)”, op. cit., pág. 33.

⁵⁵³ Vid. art. 6.2º Directiva 92/43:

“Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para evitar, en las zonas de especial conservación, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de las

- a. Preservar sus valores y mejorar la funcionalidad de sus ecosistemas.
- b. Mantener sus características naturales evitando su alteración.
- c. Procurar su conectividad ecológica a través de los corredores, mejorando de este modo su funcionalidad.
- d. Mantener el frágil equilibrio de condiciones que configuran el medio natural en el que se desarrollen los ecosistemas que les son propios, evitando el efecto borde, es decir, la presión y ocupación de su entorno próximo.
- e. Dar a conocer los valores que originaron su reconocimiento como espacio natural.

GARCÍA URETA ⁵⁵⁴ se refiere a las “medidas compensatorias”, señaladas por la Comisión europea:

- a) La restauración o mejora de lugares existentes: la restauración del hábitat para asegurar el mantenimiento de su valor ecológico y el cumplimiento de los objetivos ecológicos del lugar, o la mejora del hábitat restante en proporción a las pérdidas debidas al plan o proyecto en un espacio Natura 2000.
- b) Recreación del hábitat: la reconstitución de un hábitat en un lugar nuevo o ampliado que se incluirá en la red Natura 2000.
- c) La propuesta de un nuevo lugar conforme a la Directiva sobre hábitats y la Directiva de aves.

especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente Directiva”.

⁵⁵⁴ *Ibidem*, pág. 568.

- d) La reintroducción de especies.
- e) La recuperación y potenciación de especies, incluida la de especies de presa.
- f) La compra de terrenos.
- g) La adquisición de derechos.
- h) La creación de reservas (incluyendo fuertes restricciones a la utilización del suelo).
- i) La incentivación de determinadas actividades económicas que mantienen funciones ecológicas fundamentales.
- j) La reducción de (otras) amenazas, generalmente sobre especies, actuando sobre una sola fuente del riesgo o de forma coordinada sobre todos os factores de amenaza (por ejemplo, los derivados de la masificación).

Debe considerarse la “función social” del patrimonio natural y de la biodiversidad⁵⁵⁵, declarada en el art. 4 de la Ley 42/2007, que permitirá la declaración de utilidad pública y de interés social a los fines expropiatorios, de aquellos terrenos que se consideren necesarios para el cumplimiento del citado fin.

Se contempla la posibilidad de expropiar a los efectos de la protección del patrimonio natural y de la biodiversidad para garantizar un desarrollo sostenible a largo plazo, la protección de la salud y del

⁵⁵⁵ La *Carta de Aalborg + 10*, recoge como compromiso (apartado 3.3): “promover y aumentar la biodiversidad y aumentar y cuidar los espacios verdes y las áreas naturales”.

bienestar. En ningún caso, se contempla la expropiación para fomentar la urbanización⁵⁵⁶.

C. *La ausencia de otras alternativas relativas a la "Red Natura"*

La clasificación urbanística de los terrenos incluidos en la Red Natura debe ser "suelo rústico de protección paisajística" o "suelo rústico de protección de espacios naturales". Al respecto, BAÑO LÉON⁵⁵⁷ manifiesta:

"Ninguna duda plantea el hecho de que la evaluación estratégica no goza de discrecionalidad cuando los suelos por aplicación de la legislación comunitaria y española son dignos de protección. Si con arreglo a la Directiva "ZEPAS" un hábitat posee características idóneas para la protección de aves, no cabe la ordenación de usos incompatibles con esa protección".

Algún sector doctrinal⁵⁵⁸ entiende que la inclusión dentro de la citada delimitación no implica *per se* su clasificación como "suelo rústico de especial protección".

⁵⁵⁶ Cfr. BOUZZA ARIÑO, O., "Ordenación del litoral y abusos urbanísticos (el caso valenciano)", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 34, 2009.

, op. cit. pág. 263.

⁵⁵⁷ Cfr. BAÑO LÉON, J. M^a., *Derecho Urbanístico (...)*, op. cit., pág. 220.

⁵⁵⁸ Cfr. AYALA GONZÁLEZ, R., "Ordenación Territorial y Urbanística (...)", op. cit., pág. 679.

El autor se refiere incluso a la toma de decisión por las Comunidades Autónomas de incluir terrenos en los ZECs, sin seguir el correspondiente procedimiento con audiencia de los interesados.

"El problema surge cuando estas figuras comunitarias no han sido designadas en función de un procedimiento administrativo, sean consideradas actos administrativos

Por otra parte, GARCÍA URETA con respecto a la posibilidad de afectar a terrenos situados en la Red Natura 2000 manifiesta: “La realización de un plan o proyecto con arreglo al art. 6.4 de la Directiva⁵⁵⁹ estaba supeditada, en particular, al requisito de que se demostrase la inexistencia de soluciones alternativas⁵⁶⁰”. En conclusión, para afectar los terrenos incorporados a la Red Natura, sólo se pueden ocupar los terrenos incorporados a la Red Natura 2000 cuando no existen otras opciones⁵⁶¹.

y sujetos al menos a la LRJPA, o disposiciones de carácter general. En el caso de las ZEPA, y lo hacemos extensible a las propuestas de LIC por parte de las Comunidades Autónomas, la no asunción de las mínimas reglas y garantías jurídico-administrativas procesales, hacen inviable que estas figuras *mal designadas* puedan ejercer sus efectos de forma directa y ejecutiva sobre el planeamiento urbanístico. El planificador municipal de la Comunidad Autónoma de Cantabria, cuando se encuentre con terrenos en esta situación peculiar, podrá optar entre clasificar y categorizar dichos terrenos como suelo rústico de especial protección (65), pero no se encontrará obligado *ex lege*”.

Cita en su apoyo a SÁNCHEZ GOYANES, E., “La aporía de la liberalización estatal del suelo: contenido y efectos de la STC 164/2001, de 11 de julio”, *El Consultor*, 15 de septiembre de 2001.

⁵⁵⁹ Vid. Directiva 92/43.

⁵⁶⁰ Cfr. GARCÍA URETA, A., *Derecho Europeo de la (...)*, op. cit., pág. 563.

⁵⁶¹ GARCÍA URETA cita el Asunto C-239/04, *Comisión v. Portugal*, apt. 38, donde el TJCE, considera que se deberían haber analizado todas y cada una de las alternativas posibles, aunque algunas pudieran presentar “ciertas dificultades”.

“No cabe afirmar la inexistencia de alternativas cuando solamente se han examinado algunas, sino cuando se han excluido *todas*. Las exigencias de que se excluyan las alternativas se incrementan en la medida en que éstas sean adecuadas para conseguir los objetivos del proyecto sin conducir manifiestamente –sin duda razonable alguna– a perjuicios desproporcionados” (*ibídem*, pág. 564).

Más flexible se muestra GONZÁLEZ PÉREZ⁵⁶² con respecto a las afecciones que se pueden generar en terrenos delimitados dentro de la Red Natura 2000:

“(…) la Directiva 92/43/CEE condiciona las medidas que se adopten a las “exigencias económicas, sociales y culturales (art. 2.3), de tal forma que podrían ejecutarse planes o proyectos “por razones imperiosas de interés públicos de primer orden, incluidas razones de índole social o económica” (...), incluso en contra de las *conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativa*, con la única garantía de que *El Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar la coherencia global de Natura 2000*”.

En mi opinión, adhiriéndome a la tesis de GARCIA URETA anteriormente señalada, con independencia del contenido de la Directiva, el art. 13.4º TRLS/2008 impone un estricto régimen de desclasificación basado en cambios producidos “por su evolución natural”, lo que prevalece sobre otras “razones imperiosas” de índole social o económica, salvo que se acredite con las medidas

⁵⁶² Expresa el autor:

“Cierto es que la norma contenida en el artículo 13.4 LS, comentado exige la acepción de la descatalogación por la Comisión Europea en caso que, en efecto, se ejecute un proyecto o plan que altere la delimitación de un espacio incluido en la Red Natura 2000, pero tal y como está redactada la Directiva 92/43/CEE parece difícil que se niegue tal descatalogación, en cuanto se acredite *los imperiosos intereses económicos para la zona*” (v. gr., el campo de golf). (Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de Suelo* (...), op. cit. pág. 421.

compensatorias oportunas, que es la única⁵⁶³ solución posible para garantizar los fines de la sostenibilidad, en su triple acepción.

Así pues, la alusión a las “razones imperiosas de interés general” – como justificación de actuaciones en Red Natura 2000- debe aplicarse desde una óptica hondamente restrictiva, vinculada e identificada con el respeto de los valores “ambientales⁵⁶⁴”.

8. El fomento de la movilidad sostenible

A. Diagnóstico. La congestión como amenaza

El modelo desarrollista insostenible de fragmentación del territorio, de baja densidad que da prioridad al automóvil y a las tipologías de vivienda como condominios, acentúa la segmentación urbana, la congestión del tráfico, requiere grandes inversiones públicas en

⁵⁶³ Esto será difícil de justificar en cualquier proceso de desarrollo urbanístico sea pública o privado, que implique la transformación del suelo mediante edificación. Es difícil de creer, que ya sea a escala municipal o supramunicipal, no hay otra alternativa posible. Cuando el urbanismo no pueda alcanzar una determinada necesidad pública, habrá de actuar la ordenación del territorio, en un concepto de “globalidad” y de equilibrio entre las diversas zonas. De tal forma, que unas actúen como complemento de otras.

⁵⁶⁴ Cfr. DIEZ SÁNCHEZ, J.J., “Comentarios y valoraciones (...)”, op. cit., págs. 42-46.

Es “en su variante de interés público o de utilidad pública, en cualquier actuación administrativa donde se debe concretar o individualizar no tanto por oposición al interés privado o particular cuanto en el sentido de sobrepuesta o superior, a fin de evitar arbitrariedades o desviaciones de los fines públicos (ibídem, pág. 43). Se refiere el autor a las SSTSJCV 1559/2006, de 28 de diciembre, 1558/2008, de 28 de diciembre, 1574/2008, de 15 de octubre y 1826/2008, de 28 de noviembre, o de otros bienes naturales sobre el paisaje, 554/2008, de 28 de abril y 1512/2008, de 8 de octubre; o forestales, 381/2010, de 8 de abril, que interpretan la excepción relativa al “interés general” con carácter restrictivo (ibídem pág. 69).

infraestructuras y conduce a la pérdida del espacio público de uso colectivo⁵⁶⁵.

Se trata de crecimientos urbanos con un elevado consumo de territorio, como consecuencia de las características morfológicas de las viviendas y también por el uso del suelo subsidiario: infraestructuras viarias, grandes superficies comerciales, centros de ocio, etc.⁵⁶⁶

Su efecto inmediato es la congestión⁵⁶⁷, que “tiene su origen en la necesidad de realizar largos desplazamientos para acudir a las actividades más cotidianas”.

La *Carta de Aalborg + 10*, contiene entre sus compromisos uno relativo a la “mejor movilidad y reducción del tráfico⁵⁶⁸”, que se concreta en:

1. Reducir la dependencia del transporte privado motorizado y promover alternativas que sean accesibles para todos.
2. Aumentar el porcentaje de desplazamientos en transporte público, peatonal y en bicicleta.
3. Promover el cambio a vehículos con bajas emisiones.
4. Desarrollar planes integrados de movilidad urbana sostenible.

⁵⁶⁵ Cfr. RAMÍREZ SÁNCHEZ, J. M^a., “Del urbanismo de excepción al urbanismo sostenible, una respuesta a la crisis económica”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 256, 2010, págs. 16-17.

El autor cita a este respecto a J. BORJA, *La era de la información*, vol 1, La Sociedad Red, Alianza Editorial, Madrid, 2000.

⁵⁶⁶ *Ibidem*, pág. 17.

⁵⁶⁷ Cfr. AGOUÉS MENDIZÁBAL, C., “El planeamiento urbanístico y (...)”, *op. cit.*, pág. 19.

⁵⁶⁸ Vid. compromiso 6.

5. Reducir el impacto del transporte en el medio ambiente y en la salud pública.

La ejecución de las políticas de movilidad sostenible sirve para prevenir fenómenos como la contaminación “atmosférica”, al suponer la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero⁵⁶⁹.

Para ello, en los “agregados urbanos” se dará prioridad a modos de transporte alternativos⁵⁷⁰ al vehículo privado.

¿Hasta qué punto la habilitación de nuevos aparcamientos es contradictorio con el principio de “movilidad sostenible” y el fomento del transporte público⁵⁷¹?

B. Medidas para el fomento de la “movilidad sostenible”

El POLGA⁵⁷² prevé que el Plan⁵⁷³ municipal resolverá las necesidades de aparcamientos realizando un estudio de la “capacidad de carga” de la playa.

⁵⁶⁹ Vid. art. 26.d) POLGA.

⁵⁷⁰ Vid. art. 70.4 POLGA.

Estos medios “alternativos” se definen mediante la reestructuración de las vías para la implantación de modos de transporte colectivo y de movilidad alternativa (a pie y en bicicleta). (Vid. Título III, Capítulo 1, *Estructura territorial*, pág. 12).

⁵⁷¹ AGOUÉS MEDIZÁBAL, expresa: “Sin embargo, se constata que a mayor número de aparcamiento mayor número de vehículos privado, es decir, la existencia de aparcamientos favorece el uso del vehículo privado” (Cfr. AGOUÉS MENDIZÁBAL, C., “El planeamiento urbanístico y (...)”, op. cit., pág. 20).

⁵⁷² Vid. art. 90.

⁵⁷³ No señala si el Plan general o los planes especiales de “infraestructuras y dotaciones” regulados en el art. 71 LOUGA.

En mi opinión, debería establecer la obligatoriedad de acompañar como anexo al correspondiente plan un estudio de los medios de transporte público existentes y su frecuencia horaria⁵⁷⁴, con el fin de estudiar las necesidades de aparcamiento para vehículos privados.

Además, El POLGA establece:

- Medidas de preservación ambiental de las playas, dado que en ningún caso, se autorizará el estacionamiento de vehículos en la playa, cordón dunar y superficies arenosas anexas⁵⁷⁵ y tampoco fuera de los lugares expresamente habilitados.
- La reubicación de los aparcamientos existentes que no se adecúen a las determinaciones del POLGA. Incluso, sin necesidad de adaptación del planeamiento urbanístico, los situados en “áreas de protección” podrán ser reubicados en otros espacios que permitan este uso, estableciendo medidas para la recuperación y regeneración ambiental del área abandonada⁵⁷⁶.
- Medidas de integración estética o paisajística, al fijar como directriz, que las áreas de aparcamiento no sean visibles desde la playa. Así mismo, deben utilizarse materiales y tratamientos adecuados para mejorar su integración ambiental y paisajística⁵⁷⁷.

Podía haber optado por una fórmula de remisión, vgr., “el instrumento de planeamiento determinado por la legislación urbanística”.

⁵⁷⁴ Podría proponer medidas, que en ejecución del correspondiente plan, conllevasen el aumento de la frecuencia horaria del transporte público de viajeros.

⁵⁷⁵ Vid. art. 90, párrafo 3.

⁵⁷⁶ Vid. art. 90 POLGA, párrafos 3 y 5.

⁵⁷⁷ Vid. art. 90, párrafo 4.

- Con respecto a las playas naturales no se permitirán la creación de nuevos aparcamientos en su entorno. Únicamente, actuaciones de recuperación de las características naturales de los ya existentes⁵⁷⁸.

- Propone la creación de la “senda de los faros”. Se trata de una actuación orientada a completar y adecuar recorridos blandos y continuos para su uso por peatones y bicicletas que permita recorrer todo el litoral gallego, proporcionando un elemento de disfrute del mar como escenario paisajístico, visible a lo largo de todo su desarrollo y en el que las instalaciones tradicionales como faros costeros actúan como elementos de acogida y servicio a los usuarios⁵⁷⁹.

9. La ordenación costera y su relación con la planificación hidrológica. La prevención de riesgos ante la inundación y la previsión del adecuado suministro de agua

A. Consideraciones sobre el tratamiento de las zonas inundables en el POLGA

Las zonas inundables⁵⁸⁰ han de excluirse necesariamente de los procesos de transformación urbanística, correspondiendo a la situación

⁵⁷⁸ Vid. art. 90, párrafo 6.

⁵⁷⁹ Vid. Título III, Capítulo 1 POLGA, *Estructura territorial*, pág. 15.

“(…) lleva implícito además de la generación de nuevos motores económicos y culturales por la atracción que supondrá para los núcleos por los que pase, la regeneración de las zonas costeras que se encuentran en la actualidad deterioradas”.

⁵⁸⁰ El art. 14 del RD 849/1986, de 11 de abril, por el que fue aprobado el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, define las “zonas inundables”:

básica de suelo rural (art. 12 TRLS/08). Esta consecuencia deriva de la determinación del POLGA que impide “los desarrollos urbanísticos en

“Se considerarán zonas inundables las delimitadas por los niveles teóricos que alcanzarían las aguas en las avenidas cuyo período de retorno sea de quinientos años, a menos que el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, a propuesta del Organismo de Cuenca fije, en expediente concreto, la delimitación que en cada caso resulte más adecuada al comportamiento de la corriente”. AGUDO GONZÁLEZ, señala que no se limitan exclusivamente a la “zona de policía” de aguas.

“Para que pueda hablarse de zonas inundables como concepto distinto del cauce o terreno cubierto por el caudal de desbordamiento, lo cierto es que las condiciones geomorfológicas del terreno son determinantes. Para que tenga sentido el concepto de zona inundable, es necesario que exista una llanura de inundación, es decir, una extensión de terreno efectivamente inundable de forma periódica, al menos con un período de retorno máximo de 500 años. (...), la delimitación de estas zonas debe tener en cuenta si existen obras que hayan alterado las llanuras inundables que impidan o limiten su inundación, o bien si nos encontramos ante cauces dispuestos en terrazas fluviales, cauces encajados, cañones, etc., raramente inundables”. (Cfr. AGUDO GONZÁLEZ, J., *Incidencia de la protección del medio ambiente (...)*, op. cit., págs. 148-149).

Por su parte, el art. 2.47 de la Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de Aguas de Galicia (DOG nº 22, 18-11-2010) define las “zonas húmedas o humedales” como: las marismas, los conjuntos pantanosos o encharcadizos, de fangos, de turbas, sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, donde el agua esté estancada, remansada o corriente, dulce, salobre o salada, cualquiera que sea su contenido en sales. Asimismo, también se califican como zona húmedas los conjuntos de agua marina cuya profundidad a marea baja no exceda de cinco metros”.

EMBID IRUJO se refiere al art. 3.1.a) de la LC, cuando señala que forman parte del dominio público marítimo terrestre: “los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar”. Considera que: “Algunos de nuestros humedales más importantes, como las Marismas del Guadalquivir o el Delta del Ebro, se forman por la confluencia de un curso fluvial, de un acuífero subterráneo y de las mareas. En estos casos creemos que, atendiendo al art. 3.1.a) Ley de Costas, los humedales deberán considerarse parte del dominio marítimo-terrestre si en ellos son apreciables los efectos del mar o de las mareas” (Cfr. EMBID IRUJO, A. (Dir.), *Diccionario de derecho de aguas*, Iustel, Madrid, 2007, págs. 701-702).

los espacios de mayor valor agrológico, potencialmente inundables y de valor hidrológico⁵⁸¹.

Esa determinación del POLGA es una consecuencia de la aplicación práctica de la Directiva 2007/60/CE, de Evaluación y gestión de los Riesgos de la Inundación, destinada a reducir las consecuencias negativas para la salud humana, el medio ambiente, el patrimonio cultural y la actividad económica, asociada a las inundaciones⁵⁸². Cabe recordar que: “Las inundaciones en España constituyen el riesgo natural que a lo largo del tiempo ha producido los mayores daños materiales y personales⁵⁸³”.

La Directiva pretende reducir sus impactos negativos, tales como las víctimas y los daños ambientales y económicos. Estos últimos han alcanzado una media de 0,1% PIB de la Unión Europea, tal y como señala la Comunicación de la Comisión Europea de 2004 sobre Prevención y gestión del riesgo de las inundaciones⁵⁸⁴.

En Galicia, con fecha 8 de septiembre de 2011⁵⁸⁵ se inició el período de consulta pública del documento -“Evaluación preliminar del riesgo de

⁵⁸¹ Vid. art. 27 POLGA.

⁵⁸² Vid. www.aguasdegalicia.xunta.es

⁵⁸³ Cfr. LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., “El Reglamento Estatal de Inundaciones y el avance en el enfoque holístico para la gestión de los riesgos naturales”, *RDU* n° 275, 2012, pág. 42.

La autora señala que el citado artículo ha sido realizado en el contexto del proyecto de investigación “Desarrollo territorial y gestión del agua en la Comunidad de Madrid”, referencia S2007/HUM-0474 PRODESTCAM-CM, financiado por la Comunidad de Madrid, Consejería de Educación, 2008-2012, dirigido por el Prof. A. Menéndez Rexach.

⁵⁸⁴ *Ibidem*, pág. 48.

⁵⁸⁵ Vid. DOG n° 171, 7-9-2011.

inundación"- durante un período de tres meses, dentro del proceso de implantación de la mencionada Directiva. El documento definitivo de la citada "Evaluación preliminar" fue aprobado por la Xunta de Gobierno de "Augas de Galicia" el 19 de diciembre de 2011. Señala como incremento de los riegos de inundación no sólo por el aumento de la presión de los ríos derivados del desarrollo urbano y de la urbanización de terrenos inundables, sino también por la existencia de incendios que alteran las condiciones hidrológicas de la cuenca provocando un aumento del caudal del río⁵⁸⁶.

La necesaria preservación de los procesos de transformación urbanística de las citadas zonas deriva de la regla de la prevalencia⁵⁸⁷ de la planificación hidrológica sobre la planificación territorial y urbanística, siempre que la primera se ajuste al objeto propio y específico de este tipo de planificación. Supone otorgar carácter prioritario en la jerarquía normativa a los planes que tienen un mayor contenido protector sobre

⁵⁸⁶ Vid. <http://augasdeg Galicia.xunta.es/gl/Directiva200760CE.html>, págs.. 6 y 15.

⁵⁸⁷ Cfr. PALLARÉS SERRANO, A., "La planificación hidrológica de cuenca como instrumentos de ordenación ambiental sobre el territorio", Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, págs. 158-159.

La citada autora defiende esta tesis con base a la STC 227/1988 FJ 20e), que considera que en la medida en que la planificación hidrológica estatal se ajuste a sus títulos competenciales, "es lícita la opción del legislador que obliga a respetar aquellas prescripciones en los diferentes instrumentos de ordenación del territorio (art. 41.3 de la Ley)".

En el mismo sentido, CHINCHILLA PEINADO sostiene que esa prevalencia se produce "tanto en cuanto a la determinación de la cuantificación de la demanda de agua a satisfacer como en cuanto a la determinación de las reservas existente que condicionen el desarrollo urbanístico. Y esa prevalencia se instrumenta a través del procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico" (Cfr. CHINCHILLA PEINADO J.A., "Disponibilidad de agua para nuevos desarrollos urbanos", *RDU* n° 276, 2012, págs. 48-49).

los recursos naturales, en aplicación del principio de desarrollo sostenible⁵⁸⁸.

Por ende, como manifestación de la política ambiental, la planificación hidrológica se sitúa en un plano superior que la planificación territorial y urbanística⁵⁸⁹.

El TRLS/08 limita la discrecionalidad del planeamiento al imponer que los suelos rurales o vacantes con riesgo de inundación queden al margen del desarrollo urbanístico, totalmente los demaniales y afectados por servidumbres de aguas, y en función de lo que decidan los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en el resto de los espacios (arts. 12 y 13). En estos suelos es necesario conservar y mantener el terreno y la masa vegetal en sus condiciones naturales⁵⁹⁰.

Esta prevención ante el riesgo de la inundabilidad se halla íntimamente vinculada a la protección contra el cambio climático ⁵⁹¹. Las

⁵⁸⁸ *Ibidem*, pág. 162.

⁵⁸⁹ Cfr. MOLINA GIMÉNZ, A., "La disciplina territorial del riesgo (...), op. cit. pág. 55.

⁵⁹⁰ Cfr. MOLINA GIMÉNEZ, A., "La disciplina territorial del riesgo de inundaciones en el ordenamiento jurídico español", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, año 2010-2, pág. 61.

⁵⁹¹ Como señala LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO la novedad de la Directiva de Inundaciones con respecto a la Directiva Marco del Agua es la referencia expresa a la necesaria adaptación al cambio climático, con un triple enfoque:

- La "evaluación preliminar de los riesgos", debiendo incluir los datos referentes a la ubicación de las cuencas hidrográficas dentro de las demarcaciones, a las inundaciones sufridas en el pasado, a la probabilidad de inundaciones futuras (art. 4 DI).
- Los "mapas de peligrosidad" y los "mapas de riesgos". Son cartografías en las que los Estados miembros deben reflejar todas las zonas de riesgo clasificadas según su nivel de riesgo, indicando los daños potenciales que pueda ocasionar una inundación a la población local, a los bienes y al medio ambiente (art. 6 DI).

determinaciones del POLGA de carácter “genérico” están orientadas a que en una ulterior fase de planeamiento detallado será “el planeamiento territorial y urbanístico el que deba considerar las previsiones y evidencias del cambio climático de cara a adaptar sus determinaciones a los previsibles cambios, como la variación en la cota de inundación, o el retroceso de la línea de costa⁵⁹²”.

MOLINA JIMÉNEZ relaciona diversos métodos de análisis que servirán para ponderar si es viable efectuar un proceso de transformación urbanística:

- Adjuntar al planeamiento un estudio hidrológico-hidráulico sobre la inundabilidad.
- Utilizar los datos sectoriales de inundación así como los contemplados en las líneas de inundación que establecen las normas de explotación de presas.
- Utilizar la información procedente de deslindes realizados en el dominio público hidráulico por el Ministerio de Medio Ambiente.
- Instar procedimientos singulares de apeo y deslinde del dominio público hidráulico, al amparo de lo establecido en el artículo 241 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico⁵⁹³.

- Los “planes de gestión de riesgos de inundación”, que deben abarcar las fases de prevención, protección y alerta temprana.

Cfr. Cfr. LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., “El Reglamento Estatal de Inundaciones y el (...)”, op. cit, págs. 49-50.

⁵⁹² Vid. *memoria ambiental*, <http://www.xunta.es/litoral/> (consultado 27-4-2011), pág. 19.

⁵⁹³ Cfr. MOLINA JIMÉNEZ, A., “La disciplina territorial del riesgo de (...)”, op. cit., págs. 56 y 57.

Por este motivo cada vez se estima más necesaria una planificación integrada ⁵⁹⁴ del territorio, desde una perspectiva holística que comprenda los valores naturales, territoriales, urbanísticos y económicos, en un único cuerpo normativo a efectos de facilitar la certidumbre y la seguridad jurídica por los diversos agentes que actúan sobre el espacio físico.

Ese principio general de preservación de las actuaciones urbanística no siempre ha sido así, ya que en determinados municipios, como Olot⁵⁹⁵, dada su alto índice de inundabilidad, el TS⁵⁹⁶ fue flexible con respecto a los procesos de transformación urbanística.

La prohibición de los procesos de transformación urbanística en terrenos inundables ha quedado reforzada por el RD 903/2010, de 9 de

⁵⁹⁴ Cfr. PALLARÉS SERRANO, A., "La planificación hidrológica de (...)", op. cit. págs.. 162-163.

Cita la autora a la Comunidad Autónoma de Canarias donde se ha implantado una ordenación integradora del territorio, donde los instrumentos de ordenación del territorio regulados en el Decreto Legislativo 1/2000, "que desarrollan la planificación de los recursos naturales, territorial y urbanística, así como las actuaciones sectoriales con relevancia sobre el territorio, conforman un único sistema integrado y jerarquizado".

⁵⁹⁵ "La ciudad de Olot, dada su ubicación especial entre tres picos volcánicos y delimitada por las cuencas de los ríos Fluviá y Riera de Ridaura, tiene condiciones de inundabilidad en algunas zonas, como se ha manifestado históricamente, existiendo una sensibilidad especial en la población y las Administraciones Públicas por este riesgo". Vid. STS, Sala 3ª, 4-6-1998 (rec. 6432/1992).

⁵⁹⁶ Vid. STS, Sala 3ª, 4-6-1998 (rec. 6432/1992). Exigía probar a los demandantes que la inundabilidad de las zonas impedía el aprovechamiento urbanístico de éstas. Hoy en día, con base al principio de "precaución", la carga de la prueba se invierte, ya que se está al principio de "exclusión total del riesgo".

julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación ⁵⁹⁷ . Concretamente su art. 15.1 dispone:

“Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, no podrán incluir determinaciones que no sean compatibles con el contenido de los planes de gestión del riesgo de inundación, y reconocerán el carácter rural de los suelos en los que concurran dichos riesgos de inundación o de otros accidentes graves”.

Por lo tanto, en el citado Real Decreto se determina *ex lege* la situación de suelo rural de todo aquel que sea susceptible de albergar riesgos de inundación.

Una importante función preventiva -ante los riesgos de inundación- la cumplirán los “corredores ecológicos” ⁵⁹⁸ , que toman como base territorial los cursos de agua, así como los espacios contiguos necesarios para el buen funcionamiento de los hábitats de especial valor ecológico. Garantizan la conectividad entre las áreas costeras y los espacios interiores de valor ambiental.

A efectos de un adecuado tratamiento de las mismas, desempeñará un papel fundamental la evaluación ambiental estratégica (EAE), dado que en ella se anticipan los posibles efectos adversos que pueden generar de la ejecución de un plan o programa.

⁵⁹⁷ Vid. BOE nº 171, 15-7-2010.

⁵⁹⁸ El art. 14 del POLGA, los define como elementos lineales, que garantizan no sólo la conectividad biológica, sino también los flujos del agua, materiales y energía, colaborando a evitar la fragmentación del paisaje.

Su identificación en el POLGA, tienen carácter “orientador”. Aún así, resultará difícilmente justificable que el planeamiento urbanístico se aparte de la identificación de estos espacios y sus valores. Más bien constituye una pauta para su reajuste o delimitación, al emplear otra escala de detalle, en el planeamiento de rango inferior.

En las EAEs encontramos declaraciones en las que se ordenan soluciones concretas como la previsión en el planeamiento de zonas de amortiguación de impactos en proximidades de cauces o zonas húmedas, o que imponen soluciones de calificación urbanística como la concentración de zonas verdes en dichas áreas⁵⁹⁹.

EL POLGA es consciente de la importancia de la adecuada planificación hidrológica, para contrarrestar los posibles efectos adversos de los procesos de transformación urbanística. Impone como condición indispensable ⁶⁰⁰ que el sistema de saneamiento y depuración correspondiente tenga como resultado un efluente con las condiciones idóneas para su retorno al medio, sin riesgo de contaminación.

Esta cautela ambiental forma parte de la estrategia de prevención de riesgos⁶⁰¹, si bien el POLGA metodológicamente opta por situar el ciclo hídrico ⁶⁰² dentro de un título común, denominado “criterios generales⁶⁰³”.

En mi opinión, en un esfuerzo metodológico, el POLGA debería estructurar diversos criterios, con un apartado específico dedicado a la prevención de riesgos. En éste se englobarían los relacionados, con la

⁵⁹⁹ Cfr. MOLINA GIMÉNEZ, A., “La disciplina territorial del riesgo (...), op. cit. págs. 54-55.

⁶⁰⁰ Vid. *memoria ambiental*, <http://www.xunta.es/litoral/> (consultado 27-4-2011), pág. 20.

⁶⁰¹ Vid. art. 32 POLGA.

⁶⁰² Vid. art. 27 POLGA.

⁶⁰³ Vid. Título II POLGA.

Según el art. 19.a), los “criterios generales: recogen los objetivos de referencia para la implantación del modelo territorial propuesto y son de aplicación en la totalidad del ámbito”.

protección atmosférica, los riesgos de inundación, de erosión, de energía, forestales. Todos ellos relacionados a su vez con el cambio climático⁶⁰⁴. En lugar de concretar criterios⁶⁰⁵ referidos a las diversas áreas temáticas, ha optado por el criterio de la generalidad⁶⁰⁶.

Por lo tanto, se percibe una toma de conciencia clara por el POLGA de los riesgos para la salud humana y la integridad física que puede suponer permitir procesos de transformación urbanística en terrenos potencialmente inundables⁶⁰⁷. Se pone en relación el litoral con el ciclo del agua.

B. La calidad y suficiencia del agua y su incidencia en el desarrollo sostenible urbano

Una buena parte de la franja costera gallega acumula la mayor parte de la población y de los núcleos más habitados de Galicia y las medidas de depuración son francamente deficientes hasta el punto de que el Estado español fue condenado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas por las deficientes medidas de depuración en la ría de Vigo

⁶⁰⁴ Vid. art. 25 POLGA.

⁶⁰⁵ Podía haber introducido, “criterios de protección patrimonial”, diferenciando “patrimonio natural” (art. 20) y “patrimonio cultural” (art. 21).

⁶⁰⁶ Así, el art. 19, se refiere a “criterios generales”, “principios generales”, “normas generales”.

⁶⁰⁷ El apartado 8.1.3 del Plan Hidrológico Galicia-Costa se refiere a: “Seguridad frente a fenómenos meteorológicos adversos”. Tiene entre sus objetivos: minimizar los efectos ambientales, sociales y económicos de los fenómenos extremos que tienen relación con la planificación hidrológica.

Las medidas van dirigidas a prevenir: inundaciones, contaminación accidental, seguridad de las infraestructuras.

que provocaban incumplimientos de la normativa comunitaria, en concreto de la Directiva de cría de aguas de Moluscos⁶⁰⁸.

El TS considera que el concepto de dominio público marítimo-terrestre debe entenderse en sentido amplio, según la vigente Ley de Costas de 1998, en el sentido de que comprende también “los ríos y las rías hasta donde se haga sensible el efecto de las mareas⁶⁰⁹”.

Las DOT ya contienen una serie de determinaciones relativas al ciclo integral del agua, considerando su relación con las zonas costeras, dado que se configura como un sistema complejo que abarca las aguas

⁶⁰⁸ Cfr. NOGUEIRA LÓPEZ, A., “Evolución y deficiencias del Derecho Ambiental en Galicia”, *Análisis y reflexiones sobre el Derecho Ambiental en Galicia*, Universidad de A Coruña, A Coruña, 2009, págs. 73-74.

⁶⁰⁹ Vid. STS, Sala 3ª, 8-1-2013 (rec. 2618/2009), con motivo de la impugnación del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco, que identificaba como su ámbito de ordenación los terrenos comprendidos en la “zona de influencia” definida en la Ley de Costas, haciéndola extensible a las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible la influencia de las mareas, que en el caso del País Vasco se corresponde a la cota de 5 mts sobre el nivel de la bajamar viva equinoccial (BMVE).

Se recoge también en este sentido la fundamentación de la sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 16-10-1998 (rec. 2956/1995): “(...) porque se haga mención a la ribera del mar no debe llevar a excluir esas zonas en el caso de ríos o rías pese al distinguo que se deduce del art. 3.1 [de la Ley de Costas -] , al precisar que la ribera del mar sería un metaconcepto aplicable a todas las pertenencias demaniales y coincidentes con la idea de línea de contacto tierra/agua, ya se produzca ese contacto en la playa, en una zona de acantilado, en un terreno ganado al mar, en una ría o en un río afectados por las mareas o en su caso, en los casos de la Disposición Transitoria Segunda 2; la sentencia también señala que de no entenderse así se llegaría al sin sentido de que para esas pertenencias no sería posible el ejercicio de la potestad del deslinde, porque el art. 19.1 y 3 del Reglamento alude a la ribera del mar y a las servidumbres de protección para todos los deslindes”.

continentales, tanto las superficiales como las subterráneas, las aguas de transición y las costeras⁶¹⁰.

El citado instrumento de ordenación del territorio establece unos principios generales relacionados con el agua:

- Protección y mejora de todas las aguas.
- Prevención del deterioro adicional, protección y mejora del estado de los ecosistemas acuáticos, de los ecosistemas terrestres y zonas húmedas que dependan de los mismos.
- Garantía del suministro suficiente del agua superficial o subterránea en buen estado, y promover su uso sostenible, equilibrado y equitativo.
- Promover la gestión sostenible del agua basada en la protección a largo plazo de los recursos hídricos.

Para el cumplimiento de los citados principios generales el POLGA contiene medidas de política hidrológica⁶¹¹, aunque más bien referidas a la fase de ejecución que a la de planeamiento general. Para alcanzar una utilización eficiente del agua en su concepción de ciclo, que permita mantener sus funciones ecológicas, a la vez que cubrir las

⁶¹⁰ Vid. determinación excluyente 4.8.1.

⁶¹¹ Vid. *in extenso* BUSTILLO BOLADO R.O., "Administración Hídrica de Galicia", *Diccionario de Derecho de Aguas*, AA.VV., Dir. Embid Irujo, A., Iustel, Madrid, 2007, págs. 107-111.

Explica el autor las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Galicia en virtud del art. 27.12 EAG relativas a "los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurran íntegramente dentro de Galicia".

Se refiere también a la Ley de Galicia 8/1993, de 23 de junio, de Aguas, explicando la estructura organizativa y funcional de la Comunidad Autónoma de Galicia en esta materia.

necesidades de abastecimiento, saneamiento y depuración⁶¹², establece diversas determinaciones:

- a. La renovación de las redes existentes con problemas de eficiencia.
- b. La promoción de la implantación de sistemas y mecanismos de ahorro de agua, de obligado cumplimiento para las instalaciones y edificios públicos.
- c. El diseño del sistema de saneamiento⁶¹³ y drenaje, orientado al cumplimiento⁶¹⁴ de los objetivos de control de emisión y de calidad de los sistemas acuáticos.
- d. En el medio rural el sistema será preferentemente de tipo separativo⁶¹⁵, y no se permitirá la conexión de aguas pluviales a las canalizaciones de aguas fecales.
- e. En el medio urbano el sistema será preferentemente de tipo separativo.

⁶¹² Vid. art. 27 POLGA.

⁶¹³ Vid. Decreto n° 141/2012, de 21 de junio, por el que se aprueba el Reglamento marco del Servicio Público de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de Galicia (DOG n° 129, 6-7-2012).

El POLGA condiciona los futuros desarrollos urbanísticos, a que el sistema de saneamiento y depuración correspondiente, tenga como resultado “un efluente con las condiciones idóneas para su retorno al medio sin riesgo de contaminación”. Persigue la eliminación de vertidos, al prever que el planeamiento recogerá las actuaciones necesarias para erradicar los vertidos directos al dominio público hidráulico o al marítimo terrestre, que no cumplan las condiciones legales de calidad (Vid. art. 27).

⁶¹⁴ Referidos al cumplimiento de la legislación vigente en cada momento (art. 27.c) POLGA).

⁶¹⁵ En su caso, se considerará la posibilidad de sistemas puntuales aislados de redes generales y de tecnologías de bajo coste, en su caso (art. 27.d) POLGA).

- f. Las redes deberán tener la suficiente capacidad para la evacuación de la totalidad de las aguas residuales generadas en la zona atendidas y de las aguas de lluvia⁶¹⁶.
- g. El fomento de la implantación de técnicas de drenaje urbano sostenibles, con el objetivo de optimizar la gestión de los caudales y de la contaminación procedente de aguas de escorrentía.
- h. Identifica técnicas de control del volumen de agua que se introducen en la red.
- i. La posibilidad de implantar estanques y depósitos de detención o retención, zonas húmedas o sistemas de infiltración, para minimizar los alivios al medio receptor.
- j. La potenciación de la reutilización de las aguas residuales convenientemente tratadas, aplicándolas a los procesos industriales, tareas de limpieza pública, riego de espacios libres, regadíos u otros usos similares.

Por lo tanto, el POLGA contiene medidas para el cumplimiento de los principios generales y de los objetivos de la planificación hidrológica, si bien no contempla unos parámetros que permitan diagnosticar la concreta situación hidrológica con la que proponer la correspondiente actuación. Este análisis y las acciones específicas –incluidos los costes de mantenimiento e inversión– se prevén en otros instrumentos sectoriales (vgr. el Plan Hidrológico Galicia-Costa)⁶¹⁷.

⁶¹⁶ Constituye un criterio fundamental para evitar inundaciones en los entornos urbanos y de núcleos rurales.

⁶¹⁷ Vid. RD 1332/2012, de 14 de septiembre, por el que fue aprobado el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Galicia-Costa (BOE nº 223, 15-9-2012).

Todo ello, con el fin garantizar la existencia de reservas de agua suficiente y la viabilidad de la captación; el tratamiento y la distribución del agua potable; la recogida de aguas residuales y su depuración; su reutilización o vertido a medio receptor de forma sostenible. De tal forma que se permite satisfacer las necesidades presentes y futuras tanto de la población como de las actividades que se desarrollen, bajo el criterio de no permitir nuevos desarrollos urbanísticos sin que esté garantizado el abastecimiento de agua, su calidad y las correspondientes medidas de saneamiento⁶¹⁸.

El POLGA ya se refería al Plan Hidrológico Galicia Costa en fase de elaboración, señalando que su ámbito territorial se extiende por las tres provincias costeras de Galicia: Lugo, A Coruña y Pontevedra, comprendiendo una superficie total de 13.072 km².

Desde la planificación hidrológica se recogen una serie de determinaciones que el POLGA debe contener con la finalidad de establecer normas para proteger los recursos hidráulicos y de forma singular las cuencas, embalses, lechos y acuíferos siguientes:

- Aquellos con captación de aguas que se destinen al abastecimiento de las poblaciones.
- Aquellos situados o que afecten a Espacios Naturales protegidos, ecosistemas de gran valor (parques, reservas naturales) o ambos.
- Aquellos susceptibles de un uso recreativo que exija su correspondiente ordenación.

El POLGA debe velar porque estas áreas de especial protección sean objeto de adopción de medidas de prevención, regulación de actividades y saneamiento que garanticen la conservación de sus recursos, de su calidad y la máxima riqueza ecológica y paisajística de su entorno (Vid. POLGA, ISA, pág. 42).

⁶¹⁸ Vid. determinación excluyente 3.1.5.g) Decreto 19/2011, de 10 de febrero, por el que fueron aprobadas las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia. Así mismo, para las nuevas implantaciones empresariales o ampliaciones de las áreas existentes el apartado 3.2.1.f) de las DOT prevén que se estudiará la necesidad del recurso (agua) y la posibilidad de su utilización para abastecimiento. Se buscará la integración del saneamiento de aguas residuales y de la recogida y tratamiento de aguas pluviales en el marco territorial y ambiental en que se encuentre.

Las DOT prevén expresamente que:

“No se podrán ejecutar nuevos desarrollos residenciales, industriales o comerciales, dotaciones o explotaciones agroforestales o mineras si no está previamente garantizado el abastecimiento de agua y el saneamiento de aguas residuales y la gestión de las aguas pluviales conforme a criterios de sostenibilidad y planificación hidrológica⁶¹⁹”.

Así mismo, el citado instrumento de ordenación del territorio dispone que la planificación hidrológica se orientará a:

“garantizar el suministro suficiente de agua superficial o subterránea en buen estado, y promover su uso sostenible, equilibrado y equitativo cerrando el ciclo del agua⁶²⁰”.

El propio TRSLS/2008⁶²¹ establece como “criterios básicos de utilización del suelo” la garantía de suministro de agua, la prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, la prevención y protección contra la contaminación y la limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente. En este sentido MENENDEZ REXACH manifiesta:

⁶¹⁹ Vid. determinación excluyente 4.8.9.

⁶²⁰ Vid. determinación excluyente 4.8.5.

También la determinación excluyente 4.8.4. señala que: “Las infraestructuras hidráulicas de abastecimiento y saneamiento constituyen el conjunto de elementos construidos al servicio del ciclo integral del agua, y que engloban:

- a) La garantía de disponibilidad del recurso.
- b) La posibilidad de su utilización.
- c) La captación, tratamiento, transporte y distribución de agua potable”.

⁶²¹ Vid. art. 10.1.c).

“Sin agua no es posible el urbanismo ni la vivienda digna⁶²²”, de tal forma que en la evaluación ambiental estratégica del planeamiento urbanístico se ponderará la incidencia de los nuevos desarrollos sobre el agua, que es uno de los aspectos a considerar en el informe de sostenibilidad ambiental.

Para reforzar la garantía de esa suficiencia del suministro de agua, el TRLS/2008 prevé que en la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización, ha de recabarse el informe “de la Administración hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico⁶²³”.

Esa garantía de suministro de agua y de su calidad entronca con el principio de racionalidad, tanto en la vertiente de utilización de los recursos -de tal manera que se garantice su disponibilidad-, como en las propias previsiones de crecimiento y desarrollo urbanístico que han de valorar hasta qué umbral está garantizado el suministro por los caudales eventualmente disponibles⁶²⁴.

⁶²² Cfr. MENÉNDEZ REXACH, A., “El derecho al agua en la legislación española”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº 15, 2011, pág. 77.

CHINCHILLA PEINADO se refiere al caudal mínimo que debe asegurarse, advirtiendo que la Directiva Marco del Agua no lo establece. Se refiere con carácter orientativo y no vinculante al Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, de calidad de las aguas para su consumo humano, estableciendo como objetivo mínimo que la misma pueda proporcionar 100 litros por habitante y día (Cfr. CHINCHILLA PEINADO J.A., “Disponibilidad de agua para nuevos (...)”, op. cit., pág. 44.

⁶²³ Vid. art. 15.3.a).

⁶²⁴ Cfr. SÁNCHEZ GOYANES, E., “Ley del Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido del 2008”, *La Ley*, Madrid, 2009, ref. “La Ley 3577/2010”.

Por otra parte, no debe olvidarse que el agua es, ante todo, un recurso natural escaso y, por tanto, han de aplicarse a su aprovechamiento los principios de economía del agua⁶²⁵, prudencia⁶²⁶ y el de utilización racional de los recursos naturales⁶²⁷ a que se refiere el artículo 45 de la Constitución española, sintonizando también con la Directiva Marco del Agua.

Ese principio de prudencia en la utilización del agua se halla ligado a la prevención del cambio climático⁶²⁸, de tal forma que los instrumentos de ordenación territorial y urbanísticos, deben tomar medidas de

⁶²⁵ Vid. art. 14.1 RDLeg. 1/2001, de 20 de julio, por el que fue aprobado el Texto Refundido de la Ley de Aguas (BOE nº 176, 24-7-2001).

⁶²⁶ Vid. art. 3.3.a) Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de Aguas de Galicia. Establece como objetivo asegurar a largo plazo el suministro necesario de agua en buen estado, aplicando el principio de prudencia y teniendo en cuenta los efectos de los ciclos de sequía y las previsiones sobre el cambio climático.

⁶²⁷ Vid. Exposición de Motivos Ley 9/2010, 4 de noviembre, de Aguas de Galicia (DOG nº 222, 18-11-2010).

Vid. también art. 3.1.a) que establece también como principio en materia de aguas y de obras hidráulicas en la Comunidad Autónoma de Galicia: la utilización sostenible y racional del agua y la contribución a la preservación y mejora del medio ambiente y, en particular, de los ecosistemas acuáticos.

Vgr. MARTÍN MATEO se refiere a que “el golf debe ser un complemento para el turismo y no la base para urbanizar”. Indica que en ocasiones se pone en peligro el propio suministro de agua para abastecimiento domiciliario a la población, primando la atención de las necesidades hídricas de los campos de golf, en referencia al proceso urbanizador del mediterráneo español (Cfr. MARTÍN MATERO, R., “La gallina de los huevos de...”, op. cit., págs.. 98-101).

⁶²⁸ Vid. <http://www.cambioclimatico.cmati.xunta.es>

Con fecha 15-11-2012 la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras concluyó el primer informe sobre “cambio climático” en Galicia, señalando con respecto a la suficiencia del agua y su disponibilidad que las tendencias aún son poco definidas, si bien prevé un ligero incremento de la sequía estival y de finales del invierno.

prevención, corrección, mitigación y adaptación a las consecuencias de alta probabilidad del cambio climático⁶²⁹, considerando asimismo las de media certidumbre, atendiendo a las previsiones y estudios realizados por los organismos e instituciones con competencias en esta materia.

Para hacer efectivo el principio de racionalidad, las relaciones entre “agua” y urbanismo pueden estructurarse en tres apartados: materias relacionadas con la planificación (el planeamiento urbanístico), las técnicas de gestión y ejecución del mismo y el control sobre la intervención y uso del agua mediante la disciplina urbanística en sentido amplio⁶³⁰.

⁶²⁹ Vid. Directriz 7.1.3 DOT.

⁶³⁰ Cfr. GARCÍA RUBIO, F., “Régimen jurídico-administrativo del servicio de abastecimiento de agua a las poblaciones y sus vinculaciones urbanísticas y de servicio público”, *Revista Práctica Urbanística*, nº 120, enero-febrero 2013, La Ley, Ref. “La Ley 19234/2012”.

El autor distingue, por un lado, la ubicación y clasificación a los efectos urbanísticos de los cursos de agua y su interrelación con los asentamientos humanos, ya sea de las propias masas de agua existentes de carácter natural (ríos, lagos, lagunas, corrientes subterráneas, etc.), o ya sean las de carácter artificial (pantanos y embalses), determinándose su clasificación en los términos que establezca la legislación autonómica correspondiente, y por otra parte la incardinación, dentro del proceso de urbanización, a los efectos del transporte de dicho recurso esencial para la urbanización.

Así por ejemplo, ya desde la Ley –ya derogada– valenciana 4/1992, de suelo no urbanizable, se consideraba a los lechos de los cauces de las aguas y a los propias «láminas», como suelos no urbanizables a los efectos de la planificación.

En segundo lugar, se refiere a las determinaciones de la legislación urbanística y las propias de la legislación hidrológica en relación con el proceso de ejecución del planeamiento, esto es, la incorporación concreta de los servicios de agua a las urbanizaciones, mediante la implantación no sólo de canalizaciones para el transporte de agua, sino también de las instalaciones necesarias para la evacuación de éstas a los efectos de completar un ciclo hidrológico total del agua no sólo desde su toma, ya sea superficial o mediante la recepción de la lluvia, sino su tratamiento y desagüe a los efectos oportunos.

Así pues, no debe ponderarse solamente la suficiencia del agua⁶³¹ para los nuevos procesos de transformación urbanística, sino que ha de actuarse de acuerdo también con un elemental principio de prudencia, considerando el agua como un bien escaso afectado por los riesgos del cambio climático, de tal forma que sólo ha de autorizarse la implantación de nuevos asentamientos⁶³² cuando sean estrictamente necesarios y no puedan satisfacerse esas demandas mediante la rehabilitación, la compactación y el remate de actuaciones iniciadas y no terminadas.

II. LA PROTECCIÓN JURÍDICA DEL PAISAJE COMO CLAVE ORDENADORA DE LAS ZONAS COSTERAS

1. El paisaje como objeto de protección jurídica y como recurso económico

El tercero de los aspectos es el control, tanto del uso del agua en las construcciones dentro de los propios cursos o masas de agua como especialmente en las zonas de protección y limitación, mediante las técnicas de sometimiento previo a licencia, y en especial de la necesidad de obtención de una previa autorización administrativa del órgano competente en materia hidráulica, como por otra parte las capacidades de protección administrativa, para la inspección y, en su caso, sanción de dichas actuaciones por parte de las confederaciones hidrográficas u organismos de cuenca competentes y por parte de las entidades locales.

⁶³¹ No deja de ser una valoración técnica que pueda estar errada y que puede mutar como consecuencia de fenómenos climáticos.

⁶³² Ya sean residenciales, industriales o terciarios.

A. *Introducción. La concepción jurídica del paisaje*

El paisaje ha dejado de ser una mera concepción estética y se ha convertido en un auténtico objeto de Derecho, que ha merecido su reconocimiento legal en el ordenamiento jurídico de los países europeos⁶³³.

Se reconoce no sólo como recurso natural, cultural⁶³⁴ y económico, sino también como la memoria viva de un pueblo. Es un elemento de identidad que favorece la cohesión social y que constituye un activo para el desarrollo y la calidad de vida, además de colaborar a la construcción de un contorno global más comprometido y coordinado. Se trata de un recurso frágil y no renovable que requiere iniciativas para su gestión, salvaguarda y memoria⁶³⁵.

Se ha superado el criterio estético y estático en el reconocimiento del paisaje, que ante la tradicional ausencia de una verdadera política

⁶³³ Cfr. PRIEUR M., "La Convención Europea del Paisaje". Traducción efectuada por A. J. SÁNCHEZ SÁEZ en *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 50, 2003.

"El paisaje ya es objeto del Derecho. En Europa muchos Estados contemplan el paisaje en su Constitución (Italia, Alemania, Suiza, Portugal) y cinco Estados tienen leyes especiales sobre el paisaje (Alemania, Francia, Suiza, Chequia, Eslovaquia".

⁶³⁴ Cfr. AMOEDO SOUTO, C., "El patrimonio cultural litoral (...)", op. cit., págs. 455-458.

Manifiesta el autor que el paisaje es uno de los ejemplos de *patrimonios frontera* o *patrimonios mixtos*, dotado a su vez de un contenido cultural y ambiental.

Alude al "patrimonio cultural inmaterial del litoral" como "patrimonio etnográfico", regulado en el Título IV de la Ley 8/1995, de 30 de octubre, de patrimonio cultural de Galicia. Se refiere a la relación entre el patrimonio inmaterial y las fiestas populares, muchas de ellas masivas y objeto de la aplicación de figuras de promoción turística, como el *Desembarco Vikingo de Catoira*, que goza desde el año 2002 de la categoría de fiesta de interés turístico internacional.

⁶³⁵ Vid. Directrices Ordenación del Territorio, pág. 214.

pública sectorial proactiva e integradora se ha mostrado en el pasado claramente ineficiente⁶³⁶.

Esta asunción legal conlleva importantes repercusiones prácticas, dado que la política de paisaje va a condicionar⁶³⁷ y a configurar el ejercicio del derecho de propiedad⁶³⁸.

Siguiendo a MARTÍN MATEO⁶³⁹ podemos diferenciar entre paisaje *natural* y paisaje *urbano*.

El paisaje *natural* constituye: “Un conjunto estable de componentes naturales socialmente percibido como relevante y jurídicamente

⁶³⁶ Cfr. LÓPEZ RAMÓN, F., “El principio de no regresión en la desclasificación de los espacios naturales protegidos en el Derecho español”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 20, 2011-2, pág. 15.

Anteriormente: “El poder público se limitaba a conceder títulos de *carácter meramente honorífico* a los territorios notables por sus bellezas o rarezas naturales; títulos que no implicaban ninguna acción pública protectora ni directa ni indirectamente, por lo que la propia norma preveía su retirada cuando dejaran de concurrir *los fundamentos de tal distinción*. El paisajismo esteticista y estático, pese a sus conexiones científicas, llegaba aquí a extremos notables de ineficacia”.

⁶³⁷ La integración estética determinada en el art. 104 de la LOUGA, en virtud de las “normas de aplicación directa” condiciona el ejercicio del derecho de propiedad, por encima del planeamiento, como después se verá.

⁶³⁸ Cfr. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., *La protección del paisaje*, Marcial Pons, Madrid, 2007, pág. 59.

Puede ocurrir que el bien jurídico “paisaje” impida o reduzca la acción constructiva o infraestructural de los propietarios del suelo. Por su parte, HERVÁS MÁS se refiere a la utilización por la legislación aragonesa y balear, de conceptos jurídicos indeterminados como “factores”, “elementos” o “riqueza paisajística”, junto a los “valores ambientales, ecológicos, socioculturales e histórico-artísticos”, que constituyen criterios y principios generales para la indicación de zonas o áreas que merecen ser sustraídas de la urbanización y reguladas de acuerdo con los valores que se pretenden preservar (Cfr. HERVÁS MÁS, J., *Ordenación del territorio, urbanismo y protección (...)*, op. cit., pág. 83).

⁶³⁹ Cfr. MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental (...)*, op. cit., págs. 503-505.

tutelado⁶⁴⁰". Dentro de éste podría estar englobado lo que otros autores⁶⁴¹ consideran como paisaje *rural*, en el que predominan más los elementos naturales que los constructivos humanos en cuanto que se produce una menor concentración –que en los urbanos– de infraestructuras, construcciones y demás elementos naturales. En él predomina la actividad humana no constructiva: la agrícola, la ganadera o la forestal.

Por su parte, el paisaje *urbano*, es aquél en el que predomina la obra del hombre y el componente arquitectónico y edificatorio, cuyos valores estéticos y culturales, si existen, son protegidos por la legislación histórico-artística y de patrimonio cultural, amén de la normativa y el planeamiento urbanístico⁶⁴².

Cabe destacar que sin tener la nota de legislación específicamente paisajística, el TRLS/2008, cuando se refiere a las situaciones básicas del suelo se refiere a las de "rural" y "urbanizado" (art. 12.2 y 3), con lo que implícitamente está aludiendo a la existencia de dos tipos de paisaje, en atención a si se han producido procesos de transformación urbanística; si bien asume la distinción doctrinal de MARTÍN MATEO al aludir al "paisaje natural y urbano⁶⁴³" (art. 5.a).

⁶⁴⁰ *Ibidem*, pág. 505.

⁶⁴¹ Cfr. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., *La protección del paisaje*, op. cit., pág. 67.

⁶⁴² *Ibidem*, págs. 503-504.

⁶⁴³ Sin embargo, el art. 59 TRLS/1976 se refería a la diferencia entre paisaje "rural" y "urbano" cuando señalaba que las limitaciones derivadas de su protección se tendrían en cuenta en la valoración del suelo para toda clase de tributos.

También existen paisajes con un componente híbrido o mixto⁶⁴⁴, como el paisaje *litoral* (objeto de este trabajo), integrado por elementos naturales y culturales (art. 2.1.d) POLGA⁶⁴⁵).

El paisaje *litoral* no ha resultado suficientemente protegido por ninguna legislación sectorial. Resulta curioso que cuando se habla del deterioro de la costa, el foco de atención sea la deficiente aplicación de la legislación de costas o de la legislación urbanística y no se hable más de la necesaria y amplia protección que depara la legislación paisajística, que más allá de los requerimientos urbanísticos o costeros protege una percepción del paisaje que se contempla⁶⁴⁶.

Un nuevo enfoque en la protección del paisaje lo ofrece el POLGA, entre cuyos objetivos está la integración de las actuaciones urbanísticas teniendo en cuenta su mejora⁶⁴⁷. De igual manera que no puede desligarse lo urbanístico de lo ambiental, tampoco podrá hacerlo de su adaptación paisajística al medio físico en el que se integre.

Un aspecto clave de la sostenibilidad asumido en el POLGA como iniciativa estratégica de la ordenación del litoral, es la protección,

⁶⁴⁴ Cfr. AMOEDO SOUTO, C., "El patrimonio cultural litoral (...)", pág. 458.

⁶⁴⁵ El POLGA, pese a sus reiteradas referencias al paisaje *litoral* no lo define, si bien determina entre sus objetivos: "La protección y conservación del patrimonio natural y cultural del litoral a través del establecimiento de criterios para la protección de todos los elementos que configuran el paisaje litoral" (art. 2.1.d).

⁶⁴⁶ Cfr. FERNANDEZ RODRIGUEZ, C., *Estética y paisaje urbano*, La Ley, 2011, Madrid, págs. 261-262. Considera la autora que la legislación de costas se refiere de forma muy débil al bien jurídico "paisaje", tanto en lo que al dominio público costero se refiere, como a la protección de la zona de servidumbre e influencia.

⁶⁴⁷ Vid. art. 2.g) POLGA. Determina como uno de sus objetivos:

"Establecer un marco básico de referencia para la integración de políticas territoriales y actuaciones urbanísticas, teniendo en cuenta la sostenibilidad de los recursos naturales del litoral y la mejora de su paisaje".

conservación, mejora y valorización del patrimonio cultural costero de Galicia⁶⁴⁸.

La legislación básica estatal resulta clara al disponer el vigente art. 2.2.a) TRLS/2008, que las políticas públicas tendrán en cuenta la eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje, reconociendo el art. 4.a) el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de un “medio ambiente y paisaje adecuados”.

El urbanismo como concepción aislada no sirve para resolver los problemas de ocupación del suelo, sino que demanda un enfoque de globalidad donde se tengan en cuenta las distintas políticas sectoriales que inciden en la ocupación del suelo⁶⁴⁹. Estas últimas van a suponer su superación y enriquecimiento⁶⁵⁰.

No basta la mera reglamentación⁶⁵¹ urbanística con el trazado de calles, la ordenación de los volúmenes y la aprobación de las correspondientes

⁶⁴⁸ La *Guía de criterios de sostenibilidad e integración paisajística de los establecimientos de acuicultura litoral*, elaborada por la Dirección Xeral de Sostibilidade e Paisaxe de la Xunta de Galicia.

⁶⁴⁹ Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de Suelo, Volumen I*, op. cit., págs. 111-112.

Cita el autor el I Plan de Desarrollo Español que declaraba (Capítulo 26, apartado 4.3) que “el urbanismo ha dejado de ser un instrumento corrector y ordenador de la ciudad para transformarse en una actuación de conformación social general, que tiene como finalidad principal la planificación u ordenación anticipada de las estructuras demográficas, sociales y económicas, de una unidad territorial (...)”.

⁶⁵⁰ *Ibidem*, pág. 112.

Cita el autor a PAREJO ALFONSO, “Los problemas básicos del urbanismo actual”, *Derecho Urbanístico local*, Dir. BOQUERA, Civitas, 1992, pág. 41.

⁶⁵¹ *Ibidem*, pág. 112.

ordenanzas. Requerirá su integración con las políticas ambientales y paisajísticas, para garantizar un desarrollo sostenible.

La integración paisajística se convierte un auténtico principio general del Derecho Urbanístico, en la medida en que contribuye a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos⁶⁵².

Para garantizar la política de paisaje resulta esencial convertir los principios en determinaciones imperativas y técnicas de protección que aclaren cómo ha de integrarse la política de paisaje en el urbanismo⁶⁵³.

⁶⁵² Vid. art. 45.2. CE.

“Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”.

El Convenio Europeo del Paisaje, reconoce que éste “es un elemento importante de la calidad de vida de las poblaciones en todas las partes: en los medios urbanos y rurales, en las zonas degradadas y de gran calidad, en los espacios de reconocida belleza excepcional y en los más cotidianos” (Vid. BOE nº 31, 5-2-2008).

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ expresa que antes de la Convención del Paisaje, la UNESCO había trabajado en la dirección de proteger la belleza del paisaje como un elemento esencial de la calidad de vida, aunque sin definirla. Ésta se ha utilizado como concepto que viene contraponiéndose al desmedido desarrollo económico que tiene su eje en torno al consumo de materias primas en una proporción que permite prever su agotamiento para generaciones futuras (Cfr. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., *La protección del (...)*, op. cit., págs. 244-245).

⁶⁵³ Cfr. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., *La protección del (...)*, op. cit., pág. 228.

A título de ejemplo, la autora se refiere a las determinaciones contenidas en la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias:

“- Evitarán la ocupación por la edificación y la urbanización de los terrenos con pendiente superior al 50 por 100, así como aquellos que afecten a líneas de horizonte o a perfiles destacados del terreno, como lomos, conos, montañas y otros.

- Evitará la canalización y ocupación del cauce del barranco con rellenos para instalaciones deportivas, jardines, dotaciones u otros.

B. Evolución de la protección del paisaje en la legislación urbanística estatal

La Ley de 13 de mayo de 1933, sobre defensa, conservación y acrecentamiento del patrimonio histórico-artístico nacional, creó la categoría de *paisaje pintoresco* como objeto de protección cultural, si bien tradicionalmente la protección del paisaje se ha ligado más a la legislación urbanística⁶⁵⁴.

Así, la primera Ley del Suelo de 1956⁶⁵⁵ establecía el ámbito de referencia de la protección del paisaje:

- a) *bellezas naturales* en su complejo panorámico o en perspectivas que convinieren al fomento del turismo;
- b) *predios rústicos* de pintoresca situación, amenidad, singularidad topográfica o recuerdo histórico.
- c) *edificios aislados* que se distinguen por su emplazamiento o belleza arquitectónica y parques y jardines destacados por la hermosura, disposición artísticas, trascendencia histórica o importancia de las especies botánicas que en ellos existan; y

- Como criterio general, se prohibirá la construcción en el borde exterior de los viales que den a ladera, dejándolo abierto y sin edificación.

- Se dará un tratamiento adecuado a los bordes del suelo urbano y urbanizable como al encuentro de las partes diferentes del tejido urbano, estableciendo como criterio preferente el remate con viario identificado en su borde exterior". (ibídem, págs. 230-231).

⁶⁵⁴ Cfr. AMOEDO SOUTO, C., "El patrimonio cultural litoral (...)", op. cit., pág. 458.

⁶⁵⁵ Vid. art. 15.

d) *perímetros edificados* que formen un conjunto de valores tradicionales o estéticos.

El art. 15 de la LS/1956 se reproduce en el art. 19 del TRLS/1976 con el mismo contenido. Esta última contempla en su art. 17.1 la posibilidad de realizar “planes de protección del paisaje” y la inclusión de sus elementos en un “catálogo⁶⁵⁶” (art. 25), si bien se tiende a la identificación del paisaje con el “natural” o “rural” propio del suelo no urbanizable⁶⁵⁷.

En desarrollo del TRLS/1976 fue aprobado el Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 1978⁶⁵⁸ (en adelante RPU/1978), que en su art. 79.2 añadía que los “planes especiales de protección de paisaje” requerían en su tramitación informe preceptivo del Ministerio de Agricultura, a efectos de constatar su adecuación a la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 2 de mayo de 1975. Contempló en su art. 76.3 la posibilidad de aprobar planes especiales de protección del paisaje con carácter “autónomo”, aún cuando no estuviesen previstos en el plan general o éste no contuviese las determinaciones adecuadas⁶⁵⁹.

El TRLS/1992 mantiene el esquema de la legislación inmediatamente anterior, realizando una vinculación de la protección del paisaje predominantemente al suelo “no urbanizable⁶⁶⁰”. Se sustituye el

⁶⁵⁶ El catálogo entendido como documento “complementario” según el art. 86 del RPU/1978, en los que se “contendrán relaciones de los monumentos, jardines, parques naturales o paisajes que, por sus singulares valores o características, hayan de ser objeto de una especial protección”, siendo su aprobación simultánea a la del planeamiento que complementen.

⁶⁵⁷ Vid. arts. 11.3 y 12.2.4 TRLS/1976.

⁶⁵⁸ Fue aprobado mediante Decreto nº 2159/1978, de 23 de junio.

⁶⁵⁹ Vid. también el mismo sentido el art. 84.3 TRLS/1992.

⁶⁶⁰ Vid. arts. 71.3 y 72.D TRLS/1992.

concepto de “bellezas naturales⁶⁶¹” como ámbito de referencia de protección del paisaje, por el de “áreas naturales de interés paisajístico”, dando a entender una mayor magnitud e interrelación de los elementos que componen en el paisaje.

En la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen de Suelo y Valoraciones, que propició la liberalización del suelo y una fuerte eclosión del mercado inmobiliario, no existe referencia alguna a la protección del paisaje. Este hecho contrasta con la Ley 8/2007, de 28 de mayo, y el posterior TRLS/2008, que, como se ha expuesto, tiene una honda preocupación por la “protección del paisaje” en sus diferentes tipos, integrándolo dentro del principio de “desarrollo territorial y urbano sostenible” (art. 2.2.a).

C. La definición jurídica del paisaje

La Convención Europea del Paisaje⁶⁶² (en adelante, CEP) define el concepto de “paisaje” como “cualquier parte del territorio, tal como es percibida por las poblaciones, cuyo carácter resulta de la acción de factores naturales y/o humanos y de sus interrelaciones⁶⁶³”.

Esta definición es prácticamente mimetizada por la Ley 7/2008, del Paisaje de Galicia, al definirlo en su art. 3.a):

⁶⁶¹ Citado en la LS/1956 y TRLS/1976.

⁶⁶² Firmada en Florencia el 20 de octubre de 2000. Ratificada por el Reino de España el 6 de noviembre de 2007 (vid. BOE nº 31- 5-2-2008).

⁶⁶³ Vid. art. 1.a) CEP.

“Cualquier parte del territorio tal y como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y de la interacción de factores naturales y humanos”.

Siguiendo a HERVÁS MÁS, puede afirmarse que la definición de la Convención Europea del Paisaje integra diversos enfoques:

- a) *Perceptiva*, considerando no sólo la percepción visual, sino la del conjunto de los sentidos.
- b) *Natural*, considerando que factores tales como suelo, agua, vegetación, fauna, aire, en todas sus manifestaciones, estado y valor son constitutivos del paisaje.
- c) *Humana*, considerando que el hombre, sus relaciones sociales, su actividad económica, su acervo cultural son parte constitutiva y causa de nuestros paisajes.
- d) *Temporal*, entendiendo que las dimensiones perceptiva, natural y humana no tienen carácter estático, sino que evolucionan a corto, medio y largo plazo⁶⁶⁴.

Cabe preguntarse si el concepto de paisaje integra el Derecho al Medio Ambiente, reconocido en el artículo 45 CE.

La normativa europea tradicionalmente ha englobado el concepto “paisaje” dentro de la categoría del medio ambiente⁶⁶⁵. El art. 191.1 del

⁶⁶⁴ Cfr. HERVÁS MÁS, J., *Ordenación del territorio, urbanismo y protección del (...)*, op. cit., págs. 96-97.

⁶⁶⁵ Como recuerda HERVÁS MÁS, la Directiva de la Comunidad Europea sobre Evaluación de Impacto Ambiental del 27 de junio de 1985, adoptó una definición de medio ambiente que abarcaba elementos naturales, el paisaje, los bienes materiales y el patrimonio cultural. Este esquema fue reproducido por el Convenio del Consejo de Europa sobre Responsabilidad Civil derivada de Actividades Peligrosas para el Medio

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE) señala que la política comunitaria en este ámbito se dirigirá a “la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente”, así como a “la utilización prudente y racional de los recursos naturales”.

El concepto de medio ambiente se ha asociado al de “calidad de vida⁶⁶⁶”, donde juega un papel fundamental la protección del medio natural. El paisaje constituye un “valor ambiental” estético asociado a la contemplación del medio físico como escenario de las diferentes formas de vida.

Esta integración del “paisaje” dentro del concepto de “medio ambiente”, desde una perspectiva material⁶⁶⁷, se produce en la STC 120/1995⁶⁶⁸, de 26 de junio, cuando señala que “el medio ambiente como objeto de conocimiento desde una perspectiva jurídica, estaría

Ambiente, aprobado el 8 de marzo de 1983 (Cfr. HERVÁS MÁS, J., *Ordenación del territorio urbanismo y (...)*, op. cit., pág. 53).

⁶⁶⁶ Cfr. MARTÍNEZ NIETO, A., “La contaminación del paisaje (1)”, *Actualidad Administrativa La Ley*, Ref. XXIII, Tomo II, 1998, pág. 435.

Razona el autor que: “la posición del paisaje en el sistema jurídico ambiental se entiende perfectamente si se considera que el medio ambiente es un concepto nacido para reconducir a la unidad los diversos componentes en peligro que condicionan la vida humana”.

“El concepto de calidad de vida, en principio, no se sustenta tan sólo sobre la economía (nivel de vida), sino que es un indicador diferente que se alimenta de igual manera de la cultura y se liga seguidamente a la utilización racional de los recursos naturales y al medio ambiente y todo ello con el trasfondo de la solidaridad colectiva (STC 102/1995)”.

⁶⁶⁷ Cfr. SÁNCHEZ GOYANES, E, SANTOS DIEZ, R., CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *Ley del Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008*, La Ley, Madrid, 2009, Ref. La Ley 3571/2010.

⁶⁶⁸ Vid. F. 6.

compuesto por los recursos naturales” y que “ya desde su aparición en nuestro ordenamiento jurídico el año 1916, sin saberlo, se incorporan otros elementos que no son naturaleza sino Historia, los monumentos, así como el paisaje, que no es sólo una realidad objetiva sino un modo de mirar, distinto en cada época y cultura”.

También, la STC 61/1997, recogió la referencia de que:

“la protección de los valores estéticos del paisaje es también protección del medio ambiente⁶⁶⁹”.

Recientemente, la STS, Sala 3ª, 25-1-2012 ⁶⁷⁰ se inclina por esa identificación del concepto de “paisaje” integrado en el de “medio ambiente”. En su apoyo cita el considerando primero de la Directiva 92/43/ CEE en el cual la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, incluida la conservación de los hábitats naturales, constituye un objetivo esencial que reviste un interés general para la Comunidad.

Destaca la citada STS que:

“El medioambiente no es una abstracción, sino el espacio donde viven los seres humanos del que dependen su calidad de vida y su salud, incluso para generaciones futuras (Dictamen de 8 de julio de 1996 del Tribunal Internacional de Justicia)”.

⁶⁶⁹ Vid. Antecedente de hecho n° 35.

⁶⁷⁰ Rec. n° 19/2008.

D. Formas de intervención de la política de protección del paisaje

El Convenio define una estrategia para la adecuada preservación del paisaje, señalando diversas formas de intervención:

- La *protección*, que integra la idea de que el paisaje está sometido a evoluciones que es necesario aceptar con unos límites.
- La *gestión*, entendida como una acción continua en el tiempo destinada a influir en cualquier actividad susceptible de modificar el paisaje.
- La *ordenación*, que comprende las formas de transformación que tengan la capacidad de anticipar nuevas necesidades sociales mediante la consideración de las evoluciones en curso⁶⁷¹.

Así pues, la política sectorial de paisaje hay que entenderla desde una triple perspectiva: la protección, la gestión y la ordenación⁶⁷².

Deben identificarse los espacios que requieran ser preservados de cualquier proceso de transformación urbanística; buscar los métodos y fórmulas que ayuden a hacer eficaz la política de paisaje mediante la “gestión” y planificar mediante la “ordenación” cualquier proceso de transformación que pueda incidir en el paisaje y producir su alteración.

En el CEP se produce el reconocimiento jurídico de los paisajes como elementos fundamentales del entorno humano, expresión de la

⁶⁷¹ Cfr. CORTINA RAMOS, A., “Las cartas del paisaje: un instrumento de concertación territorial y de compromiso ético a favor del paisaje”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 263, 2011, pág. 180.

⁶⁷² *Ibidem*, pág. 181.

diversidad de su patrimonio común cultural y natural y como fundamento de su identidad⁶⁷³.

No concibe el paisaje como una política aislada, dirigida a la protección de espacios muy concretos y localizados. Fija un compromiso de las partes de hacer efectivo el principio de “integración” de esta materia en las demás políticas sectoriales, desde una perspectiva de globalidad⁶⁷⁴.

Dado el carácter poliédrico del paisaje litoral, su protección puede desarrollarse desde diferentes ópticas sectoriales:

- Figuras protectoras típicas de la legislación *cultural* autonómica, como la declaración de lugares de interés etnográfico, conjuntos históricos, parques culturales.
- Figuras protectoras del *paisaje*. Concretamente en la Ley 7/2008, de Galicia (catálogos del paisaje, directrices del paisaje).
- Figuras protectoras de la legislación *urbanística*, a través de sus instrumentos de planeamiento urbanístico y de los catálogos.
- Figuras protectoras *ambientales*: La declaración como reserva natural, parque nacional, parque natural, monumentos naturales, humedal protegido⁶⁷⁵.

⁶⁷³ *Ibidem*, pág. 56.

⁶⁷⁴ *Ibidem*, pág. 56.

La CEP plantea la necesidad de integrar el paisaje en todos los instrumentos de planificación territorial, extendiendo su consideración al conjunto del territorio –con independencia de los valores paisajísticos que presenten las distintas áreas que lo conforman–, desarrollando enfoques integrados que recojan las diversas perspectivas desde las que es posible abordar el paisaje –sistémica, formal y perspectiva– y que, además de la protección, tengan presente la gestión y la ordenación de los recursos paisajísticos (Cfr. HERVÁS MÁS, J., *Ordenación del territorio urbanismo y (...)*, op. cit., pág. 68).

⁶⁷⁵ Cfr. AMOEDO SOUTO, C., “El patrimonio cultural litoral (...)”, op. cit., págs. 458-459.

GARCÍA URETA⁶⁷⁶ se refiere a las pautas adecuadas para llevar a cabo una eficaz política de protección del paisaje:

- que todos los instrumentos de ordenación y planificación territorial, sectoriales o parciales, cumplan con las indicaciones de los planes o estudios de paisaje;
- que todos los instrumentos y programas de planificación, ordenación y gestión del territorio incluyan la dimensión paisajística en las fases de información y de ejecución;
- que se prevean y pongan en práctica diferentes formas de concertación vertical y horizontal entre los organismos competentes;
- que el enfoque paisajístico integral esté presente en los diferentes instrumentos sectoriales que marquen el territorio correspondiente.

Estos criterios, han sido seguidos por el POLGA, al incluir precisamente un análisis de los lugares más relevantes, realizando un estudio de sus características y valores a proteger, mediante la confección de las “unidades de paisaje” presentes en cada área. Son el punto de partida para la realización de un “catálogo del paisaje⁶⁷⁷” litoral.

⁶⁷⁶ Cfr. GARCÍA URETA, A., *Derecho Europeo...*, op. cit., pág. 675.

⁶⁷⁷ Vid. art. 9º Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia. DOG nº 139, 18-7-2008.

El art. 2.2º del POLGA, reconoce que además de los objetivos que le son propios, en este PTI, “se integran plenamente la protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación territorial mediante las unidades de paisaje identificadas. Así, las determinaciones que establezcan los catálogos de paisaje litoral, y las directrices de paisaje que los desarrollen, se integrarán como un marco complementario de este plan, en cuanto que son los instrumentos previstos en la Ley 7/2008, para asegurar una adecuada protección, gestión y ordenación de los paisajes de Galicia”.

La caracterización del paisaje se estructuró en fichas dotadas de textos, mapas y fotografías explicativas para cada unidad. Completa el Modelo Territorial y tiene un carácter complementario, vinculante, hasta la existencia de una cartografía contrastada más exacta⁶⁷⁸.

La grafía de los mismos se utilizó a una escala amplia, 1:5.000, propia de los instrumentos de planificación territorial y sin perjuicio de su mayor concreción a nivel del planeamiento urbanístico municipal⁶⁷⁹.

E. El paisaje como recurso económico

En el preámbulo del Convenio Europeo del Paisaje se reconoce el valor ambiental, social y económico⁶⁸⁰ del mismo, constituyendo un recurso favorable para la actividad económica generadora de empleos⁶⁸¹.

Los Tribunales españoles han admitido el valor económico del paisaje, indicando que:

“la pureza del ambiente, la tranquilidad, el silencio, el transitar sin agobios, aglomeraciones, son bienes patrimoniales que la economía moderna valora en dinero⁶⁸²”.

⁶⁷⁸ Vid., *memoria ambiental*, <http://aae.medioambiente.xunta.es/>, pág. 74.

⁶⁷⁹ *Ibidem*, pág. 74.

⁶⁸⁰ Cfr. ALMEIDA CERRADA M. y SANTIAGO IGLESIAS D., “La disciplina de la protección del paisaje en la Comunidad Autónoma de Galicia”, *Revista Catalana de Pret Ambiental*, Vol. I, nº 1, 2010, pág. 3.

Se refieren al paisaje como recurso económico de gran valor.

⁶⁸¹ *Ibidem*, pág. 55.

⁶⁸² Cfr. MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, Vol. III, *Recursos Naturales*, Trivium, Madrid, 1997, pág. 541.

Existen experiencias comparadas como la aprobación del Plan Especial de la Actividad Turística de la Isla de la Palma⁶⁸³ (Canarias), que define el paisaje como “el elemento identificador de la oferta turística de la isla⁶⁸⁴”.

El art. 5.2 de la Ley 7/2008, de Protección del Paisaje de Galicia, alude al principio de integración del paisaje con las demás políticas sectoriales, aludiendo también a las de índole económico y a las turísticas⁶⁸⁵.

Es consciente el legislador gallego de que un territorio en buenas condiciones estéticas, saneado y no degradado, contribuye a estimular la demanda turística⁶⁸⁶ en la Comunidad Autónoma⁶⁸⁷.

Sobre la exigencia de responsabilidad ambiental puede consultarse: ARANA GARCÍA E., “La responsabilidad ambiental”, *Derecho Ambiental (adaptado al EEES)*, AA.VV., Dir. Torres López M^a. A. y Arana García E., Tecnos, Madrid, 2012, págs.. 193-207.

⁶⁸³ Aprobado por Decreto 95/2007, de 8 de mayo.

⁶⁸⁴ HERVÁ MÁS, J., *Ordenación del territorio, urbanismo y protección del paisaje*, Bosch, Barcelona, 2009, pág. 44.

⁶⁸⁵ Vid. art. 5.2 Ley 7/2008, de 7 de julio, de Protección del Paisaje de Galicia.

“Los poderes públicos integrarán la consideración del paisaje en las políticas de ordenamiento territorial y urbanístico, y en sus políticas ambientales, del patrimonio cultural, agrícolas, forestales, sociales, turísticas, industriales y económicas, así como en cualquier otra política sectorial que pueda producir un impacto directo o indirecto sobre el paisaje”.

⁶⁸⁶ Cfr. MARTÍN MATEO, R., “Tratado de Derecho (...)”, op. cit., pág. 507.

“Estas gratificaciones son frecuentemente valorables en términos económicos, recordemos las percepciones paisajísticas relacionadas con el turismo. La obligada visita a las Cataratas del Niágara ha producido millones de dólares sin contar con los beneficios obtenidos de los servicios que se concitan en este privilegiado marco, paradójicamente, la venta desordenada de vistas al mar ha sido el principal acicate para la destrucción de la costa mediterránea”.

⁶⁸⁷ HERVÁS MÁS, cita diversas estrategias que pueden potencial el paisaje como elemento “turístico”: el cicloturismo, el senderismo (Cfr. HERVÁS MÁS, J., *Ordenación del territorio urbanismo y (...)*, op. cit., pág. 45.

Esta legislación está en consonancia con la Comunicación de la Comisión relativa a la nueva política turística en la Unión Europea⁶⁸⁸, que alerta sobre los efectos indeseables de un turismo intensivo y de aglomeración, que puede matar la “gallina de los huevos de oro⁶⁸⁹”.

Puede suceder que el turismo sea una víctima de su propio éxito⁶⁹⁰, si no se dimensiona y se equilibra. Han de evitarse fenómenos intensivos estacionales que generen un desequilibrio territorial⁶⁹¹ y fenómenos ambientales adversos como el aumento de los residuos o la erosión del suelo vinculados al fenómeno de las “segundas residencias”.

La CEP es consciente de que el factor económico incide en la preservación del paisaje, mediante su transformación⁶⁹². De ahí que sea necesaria la realización de una política de paisaje, que permita su

⁶⁸⁸ Se subtitula la Comunicación: *Hacia una mayor colaboración en el turismo europeo*. Vid. COM (2006), 134 final, 17-3-2006. Citada por FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ C., *La protección del (...)*, op. cit., pág. 232.

“La biodiversidad, la función del ecosistema, los recursos naturales y el patrimonio cultural no renovable, o incluso el funcionamiento de zonas urbanas, pueden verse amenazados por un desarrollo descontrolado del turismo. La sostenibilidad económica, social y medioambiental es un factor clave para la competitividad de los destinos y el bienestar de las población, así como para la creación de empleo y la preservación y el fomento de las atracciones naturales y culturales”.

⁶⁸⁹ Vid. MARTÍN MATEO, R., *La gallina de los huevos de cemento*, Thomson-Civitas, Madrid, 2007. Se refiere el autor al fenómeno adverso que supone asumir el incremento indefinido de la población en borde litoral, dado que “a partir de determinados umbrales, el atractivo de la Costa produciría un efecto “boomerang” anulando las ventajas y generando grandes inconvenientes” (pág. 27), aludiendo a fenómenos antiestéticos como la consolidación de la “costa del cemento” (págs. 67-70).

⁶⁹⁰ Cfr. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *La protección del (...)*, op. cit., pág. 232.

⁶⁹¹ *Ibidem*, pág. 231.

⁶⁹² Vid. Preámbulo CEP.

protección, gestión y ordenación⁶⁹³, considerando que es un elemento clave del bienestar individual y social⁶⁹⁴.

2. La ordenación jurídica del paisaje en Galicia

Por “ordenación paisajística” se entenderá las acciones que presenten un carácter prospectivo, con el fin de mejorar, restaurar y crear paisajes⁶⁹⁵.

La CEP no se limita a una mera conservación de paisaje, sino que implica medidas activas que potencien y ponga en valor el principio de integración urbanística que supone el paisaje.

El citado Instrumento internacional no identifica cuáles son las medidas óptimas de ordenación, sino que se remite a las que establezca cada Estado miembro⁶⁹⁶.

A. Antecedentes relativos a instrumentos de paisaje en la legislación urbanística de Galicia

La historia de Galicia y su costa se ha construido a través de una relación de dependencia de sus recursos, dando como resultado el paisaje litoral actual. Paisaje que está conformado por un fértil mosaico

⁶⁹³ Vid. art. 1.b) CEP.

⁶⁹⁴ Vid. Preámbulo CEP.

⁶⁹⁵ Vid. art. 1.f) CEP.

⁶⁹⁶ Vid. art. 6.2.e) CEP.

territorial, tanto en lo relativo a su biodiversidad como en lo que se refiere a los asentamientos y actividades humanas⁶⁹⁷.

Alrededor del mar, las rías y la actividad pesquera se han ido conformando asentamientos y estructuras económicas y sociales que han moldeado la costa de Galicia, en ocasiones con la misma intensidad que las dinámicas naturales⁶⁹⁸.

El Estatuto de Autonomía de Galicia, aprobado mediante L.O. 1/1981, de 6 de abril, atribuye en su art. 27.30 a la citada Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre: "Normas adicionales sobre protección del medio ambiente y del paisaje en los términos del artículo 149.1.23".

Constituye un texto novedoso -en el marco del contexto legislativo histórico- en el camino de la singularización de la tutela del paisaje⁶⁹⁹.

B. El tratamiento del paisaje en la legislación urbanística de Galicia

La primera Ley urbanística de Galicia, nº 11/1985, de 22 de agosto, no contenía ninguna referencia expresa al paisaje, si bien entre sus objetivos⁷⁰⁰ fijaba el evitar la progresiva degradación del medio natural que provoca el asentamiento indiscriminado de viviendas unifamiliares en el medio agrícola, dificultando -aunque no impidiendo- la implantación de viviendas fuera de los núcleos de población.

⁶⁹⁷ Cfr. *Guía de criterios de sostenibilidad e integración paisajística de los establecimientos de acuicultura litoral*, editada por la Dirección Xeral de Sostibilidade e Paisaxe, pág. 11.

⁶⁹⁸ *Ibidem*, pág. 11.

⁶⁹⁹ Cfr. ALMEIDA CERRADA M. y SANTIAGO IGLESIAS D., "La disciplina de la protección del paisaje (...)", *op. cit.*, pág. 7.

⁷⁰⁰ Vid. Exposición de Motivos II.

Más decidida y más cuidadosa con la protección del paisaje se mostró la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del suelo de Galicia, con referencias a la protección del paisaje en el suelo rústico⁷⁰¹ y a la protección del medio rural. En municipios con escasa complejidad urbanística previó la aprobación de Proyectos de Ordenación del Medio Rural, como instrumentos de planeamiento integral, con medidas orientadas a la protección del territorio y del paisaje⁷⁰². Como instrumentos específicos de protección del paisaje reguló los *Planes Especiales de Protección del Paisaje*⁷⁰³ y los *Catálogos*⁷⁰⁴.

⁷⁰¹ Vid. arts. 9º.4 y 14 Ley 1/1997. Así, el art. 9º.4 señala como finalidad de los planes generales en el suelo rústico, “realizar un estudio del medio rural y establecer medidas de protección urbanística del territorio, las áreas productivas y el paisaje”.

⁷⁰² Vid. art. 18.2.

⁷⁰³ Vid. art. 29:

“La protección del paisaje, para conservar determinados lugares o perspectivas del territorio gallego en cuanto constituyen objeto del planeamiento especial, se referirá, entre otros, a estos aspectos:

- a) Áreas naturales de interés paisajístico.
- b) Predios rústicos de pintoresca situación, amenidad, singularidad topográfica o recuerdo histórico.
- c) Edificios aislados que se distinguen por su emplazamiento o belleza arquitectónica y parques y jardines destacados por su hermosura, disposición artística, trascendencia histórica o importancia de las especies botánicas que en ellos existan.
- d) Perímetros edificados que formen un conjunto de valores tradicionales o estéticos”.

⁷⁰⁴ “La protección a que el planeamiento se refiere, cuando se trate de conservar o mejorar monumentos, jardines, parques naturales o paisajes, requerirá la inclusión de los mismos en catálogos, cuya aprobación se efectuará simultáneamente con la de aquél. No obstante, los bienes inmuebles declarados de interés cultural, así como los espacios naturales, se regirán por su legislación específica”.

Paulatinamente, los poderes públicos cobraron mayor conciencia en erradicar lo que se denominó como “feísmo⁷⁰⁵” de las construcciones y la necesidad de adoptar políticas activas que terminasen con ese nocivo fenómeno edificatorio espontáneo, caótico e inacabado.

Es justo reconocer el hito que supuso la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, que ya en su denominación se identificaba no sólo con la “ordenación urbanística”, sino también con la “protección del medio rural de Galicia”.

La citada Ley puso énfasis únicamente en uno de los tipos del paisaje, el “rural”, donde llegó a establecer con carácter general la prohibición de demolición de construcciones implantadas en este medio, con excepción de aquéllas que conllevaran un efecto distorsionador en la armonía y estética del paisaje rural⁷⁰⁶.

⁷⁰⁵ Vid. sentencia Audiencia Provincial A Coruña (Sección 1ª), nº 111/2002, de 10 de septiembre (JUR 2002/229069) que se refiere al feísmo señalando: “estando extendido en la población costera, no sólo la necesidad de pedir licencia para cualquier tipo de construcción, sino que hay zonas que están especialmente protegidas, si bien se suele acudir al fácil expediente del “no pasa nada”, que en modo alguno puede excusar del cumplimiento de las normas, debiendo de insistirse en el grave perjuicio que estas conductas causan y siguen causando en el destrozo del paisaje de Galicia, especialmente en sus costas, hasta el punto de sustantivizarse en el llamado “feísmo”, que en buena hora está siendo objeto de una justificada acción política”.

⁷⁰⁶ Vid. art. 26 LOUGA, en su redacción original vigente hasta el 21-4-2010, fecha de la entrada en vigor de la Ley 2/2010, de 25 de marzo, de reforma de la anterior.

Artículo 26. Obras de derribo y demolición.

1. Queda prohibido el derribo o demolición de las construcciones existentes, salvo en los siguientes supuestos:

a) Aquellas construcciones sin interés arquitectónico alguno en las que, por su reducido tamaño o imposibilidad de acceso, no sea posible su recuperación, restauración o reconstrucción para cualquier uso de los autorizados en esta Ley.

Establece una previsión relevante para ordenar estéticamente este tipo de paisajes, con la figura del “estudio del medio rural⁷⁰⁷”.

b) Las edificaciones de escaso valor histórico o etnográfico de las que, estando en ruina material de acuerdo con la legislación urbanística, con evidente peligro para las personas o cosas, no sea viable su recuperación total o parcial.

c) Todos los añadidos que desvirtúen la tipología, forma y volumen de cualquier edificación primitiva, o que por los materiales en ellos empleados supongan un efecto distorsionador para la armonía y estética del conjunto edificatorio. Igualmente todos los alpendres, almacenes y edificaciones auxiliares que estén en las mismas condiciones.

2. En los supuestos previstos en el número anterior, se solicitará licencia de demolición acompañando al proyecto técnico un estudio justificado y motivado del cumplimiento y veracidad de las circunstancias que concurren de acuerdo con lo especificado anteriormente”.

Esta prohibición generalizada se ha suavizado sobremanera, con la redacción otorgada al mencionado art. 26 por la Ley 2/2010, de 25 de marzo, que en la práctica permite la demolición generalizada de cualquier tipo de construcción en el medio rural, con la excepción evidente de aquellas construcciones que tengan carácter “tradicional”.

La nueva redacción del mencionado art. 26.1 establece:

“1. Queda prohibido el derribo o demolición de las construcciones existentes, salvo en los siguientes supuestos:

a) El de aquellas construcciones que no presenten un especial valor arquitectónico.

b) El de las edificaciones sin valor histórico o etnográfico, o el de las que teniéndolo escaso estén en ruina técnica.

c) Todos los añadidos que desvirtúen la tipología, forma y volumen de cualquier edificación primitiva, o que por los materiales en ellos empleados supongan un efecto distorsionador para la armonía y estética del conjunto edificatorio. Igualmente, todos los alpendres, almacenes y edificaciones auxiliares que estén en las mismas condiciones.

d) El de las derivadas de un expediente de reposición de la legalidad urbanística”.

⁷⁰⁷ Vid. art. 61.2 LOUGA:

“El estudio del medio rural servirá de base para establecer las medidas tendentes a la conservación y mejora de sus potencialidades intrínsecas y, en particular, para la

La LOUGA introduce un importante instrumento de diagnóstico⁷⁰⁸ en el planeamiento general urbanístico. Se trata del “estudio de sostenibilidad ambiental, impacto territorial y paisajístico⁷⁰⁹”.

Tiene por objeto el análisis y ponderación de los efectos de la ejecución del plan urbanístico sobre los recursos naturales y el medio físico. Prevé la adopción de medidas correctoras para minimizar⁷¹⁰ los impactos de su aplicación.

Establece la necesidad de garantizar que los nuevos desarrollos urbanísticos se efectúen en coherencia con los objetivos de protección del dominio público natural. Debe recordarse que esta protección no se ciñe exclusivamente a los terrenos que ostenten esta calificación jurídica, sino también a los que inciden y se relacionan

protección de sus valores ecológicos, ambientales, paisajísticos, históricos, etnográficos, culturales o con potencialidad productiva. A estos efectos, analizará detalladamente los usos del suelo, los cultivos, el paisaje rural, la tipología de las edificaciones y construcciones tradicionales de la zona, las infraestructuras existentes, los caminos y vías rurales, el planeamiento urbanístico de los municipios limítrofes y cualquier otra circunstancia relevante para la justificación de las determinaciones en suelo rústico”.

⁷⁰⁸ No se trata de un instrumento de protección, gestión y ordenación del paisaje.

⁷⁰⁹ Vid. art. 61.4 LOUGA.

“El estudio de sostenibilidad ambiental, impacto territorial y paisajístico tendrá por objeto el análisis y ponderación de los efectos de la ejecución y desarrollo de las determinaciones del plan general sobre los recursos naturales y el medio físico, la adopción de las medidas correctoras necesarias para minimizar sus impactos y la valoración de la adecuación de las infraestructuras y servicios necesarios para garantizar los nuevos desarrollos en condiciones de calidad y sostenibilidad ambiental, así como su coherencia con los objetivos de protección del dominio público natural”.

⁷¹⁰ No establece una directriz de la necesidad de ponderar alternativas tendentes a optar por la que genere la falta de afección –o en su caso, la mínima- a los paisajes especialmente protegidos.

paisajísticamente⁷¹¹ con él. De forma singular, esa coherencia se refiere a la “zona de influencia” en los municipios litorales.

C. Las referencias jurídicas al paisaje en la legislación ambiental de Galicia

En el ámbito de la legislación ambiental de Galicia, puede citarse la Ley 1/1995, de 2 de enero, de Protección del Medio Ambiente de Galicia, que en su art. 2 fija como criterio inspirador de la misma, el principio de utilización racional y defensa de los recursos naturales y el paisaje⁷¹².

También la Ley 9/2001, de 21 de agosto, de Conservación de la Naturaleza de Galicia, reconoce jurídicamente el paisaje, si bien se refiere a uno solo de sus tipos, el “paisaje protegido⁷¹³”. Recoge

⁷¹¹ La STC 149/1991, de 4 de julio (F. 1.H), en alusión a las “normas de aplicación directa” para la protección del dominio público marítimo terrestre y cuanto a los condicionantes urbanísticos de las construcciones en la “zona de influencia” justifica esta previsión legal en “la protección del demanio; no en su integridad física, pero sí, sin duda, en la preservación de sus características naturales y en particular en la de sus valores paisajísticos”

⁷¹² Cfr. ALMEIDA CERRADA M. y SANTIAGO IGLESIAS, D., “La disciplina de la protección del (...)”, op. cit., pág. 4.

El art. 4 de la mentada Ley 1/1995 establece como elemento a proteger el paisaje.

El art. 20.1 obliga a la Administración autonómica a redactar inventarios, como fase previa a la catalogación de los distintos espacios, sectores ambientales y ecosistemas que haya que proteger, entre los cuales menciona expresamente el paisaje.

⁷¹³ Se define en el art. 15 de la citada Ley del siguiente modo:

“1. Los paisajes protegidos son espacios que, por sus valores singulares, estéticos y culturales o bien por la relación armoniosa entre el hombre y el medio natural, sean merecedores de una protección especial.

2. El régimen de protección de los paisajes protegidos estará dirigido expresamente a la conservación de las relaciones y procesos, tanto naturales como socioeconómicos, que han contribuido a su formación y hacen posible su pervivencia”.

distintas categorías de protección, cuya operatividad jurídica es paralela en muchos puntos a las figuras de protección del patrimonio: reserva natural, parque nacional, parque natural, monumentos naturales, humedal protegido, paisaje protegido, zona de especial protección de valores naturales, espacio natural de interés local y espacio privado de interés natural, con sus respectivos contornos (zona de amortiguación de impactos, en la expresión de la Ley 9/2001⁷¹⁴).

En desarrollo de esta última Ley fue aprobado el Decreto 127/2008, de 5 de junio, que desarrolla el Régimen Jurídico de los Humedales Protegidos y se crea el Inventario de Humedales de Galicia. Una de las posibilidades para tal calificación jurídica es su identificación con un espacio singular⁷¹⁵.

El art. 24 establece la forma que ha de revestir la declaración como tal de un determinado espacio protegido:

- “1. Las reservas naturales serán declaradas por Ley del Parlamento de Galicia.
2. Los parques naturales, monumentos naturales, paisajes protegidos, humedales protegidos y zonas de especial protección de los valores naturales serán declarados por decreto da Xunta de Galicia, a propuesta de la Consellería de Medio Ambiente.
3. Los espacios naturales de interés local y los espacios privados de interés natural serán declarados por orden de la Consellería de Medio Ambiente”.

⁷¹⁴ Cfr. AMOEDO SOUTO, C., “El patrimonio cultural litoral (...)”, op. cit., pág. 459.

⁷¹⁵ Así lo establece el art. 5.a) del citado Decreto 127/2008:

“Que constituya un paisaje singular. Tendrán esta consideración aquellos espacios (incluidas las aguas continentales y los espacios marítimos) que contengan elementos y sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes, bien sean fruto de la acción y evolución de la naturaleza, bien sean derivados de la actividad humana, así como cuando alberguen hábitats o especies que aparezcan recogidos en los listados oficiales de rango internacional, nacional o de la Comunidad Autónoma de Galicia, así como otras especies que posean una gran singularidad en el mantenimiento de la biodiversidad de los humedales de Galicia”.

Aunque la actividad declarativa de espacios naturales en Galicia sea escasa, cabe significar que el único parque nacional gallego es de naturaleza marítimo-terrestre (Parque Nacional das Illas Atlánticas); que las Dunas de Corrubedo tienen la condición de parque natural, cinco humedales y dos monumentos naturales litorales (Costa de Dexo y Playa de las Catedrales) así como varios lugares de importancia comunitaria (LICs, Red Natura 2000⁷¹⁶).

D. Un importante hito en la protección del paisaje de Galicia: La Ley 7/2008, de 7 de julio

La Ley 7/2008, de 7 de julio, de Protección del Paisaje de Galicia⁷¹⁷, pese a su acepción relativa a la protección, constituye una norma adaptada a las exigencias del Convenio Europeo del Paisaje, al introducir también en el ordenamiento jurídico de Galicia, instrumentos de “gestión y ordenación⁷¹⁸”.

Establece la plena integración del paisaje en todas políticas sectoriales que incidan en el mismo⁷¹⁹, tanto de protección ambiental, como de ordenación territorial y urbanística, cultural, turística, agraria, social o

⁷¹⁶ Cfr. AMOEDO SOUTO C., “El patrimonio cultural litoral. Apuntes para la integración del patrimonio cultural en la gestión del litoral”, *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral*, AA.VV., op. cit., pág. 459.

⁷¹⁷ Vid. DOG nº 139, 18-7-2008.

⁷¹⁸ Vid. art. 1 Ley de Protección del Paisaje de Galicia.

“(…) tiene por objeto el reconocimiento jurídico, la protección, la gestión y la ordenación del paisaje de Galicia, a fin de preservar y ordenar todos los elementos que la configuran en el marco del desarrollo sostenible, entendiendo que el paisaje tiene una dimensión global de interés general para la comunidad gallega, por cuanto trasciende a los cambios ambientales, culturales, sociales y económicos”.

⁷¹⁹ *Ibidem*, art. 1, párr. 2.

económica, y en aquéllas otras que puedan tener un impacto directo o indirecto sobre los paisajes⁷²⁰.

El paisaje pasa a tener una repercusión jurídica global en todos los ámbitos y en sus diversos tipos y no se limita a elementos concretos, como el paisaje “rural” o los especialmente protegidos. Incluso se refiere a los que puedan tener una incidencia indirecta⁷²¹ sobre los mismos, lo que refuerza su valor como principio rector urbanístico.

Determina diversos instrumentos para la protección, gestión y ordenación de los paisajes:

- Catálogos del paisaje.
- Directrices del paisaje.
- Estudio de impacto e integración paisajística.
- Planes de acción del paisaje en áreas protegidas⁷²².

Hasta la citada Ley no existían mecanismos específicos en materia de política de paisaje dirigidos a su ordenación. Incorpora el instrumento denominado “Estudio de impacto e integración paisajística” (EIIP) establecido en su art. 11 con la preceptiva consideración del paisaje dentro del Estudio de impacto ambiental (EIA.), o documentos análogos regulados por la normativa de evaluación ambiental de proyectos. Esto conlleva que este último documento haga suyos e incorpore plenamente los análisis, valoraciones, previsiones y medidas acordadas por el EIIP⁷²³.

⁷²⁰ *Ibidem*, art.2.2.d)

⁷²¹ *Ibidem*.

⁷²² Vid. art. 8 Ley de Protección del Paisaje de Galicia.

⁷²³ Cfr. *Guía de criterios de sostenibilidad (...)*, op. cit., pág. 28.

3. Técnicas e instrumentos de protección del paisaje en Galicia

A. *La discrecionalidad en la apreciación del paisaje como fuente de inseguridad jurídica*

La protección del paisaje es una reivindicación constante a lo largo de los textos jurídicos contemporáneos, pero no está exenta de polémica, dada la consideración subjetiva del mismo.

Las concepciones sobre lo bello o lo feo pueden diferir según la época histórica de que se trate e incluso según el lugar⁷²⁴. Lo que para una persona o colectivo se integra en el ambiente, puede ocurrir que para otros tenga una percepción negativa.

Este intenso subjetivismo que caracteriza al paisaje que se contrapone al carácter reglado del Derecho, necesita de unas normas claras que fijen en cada caso qué se entiende por integración paisajística.

⁷²⁴ Cfr. RUDA GONZÁLEZ, A., "Sentencia de 31 de mayo de 2007: Responsabilidad civil por inmisiones. Ruidos. Segunda residencia. Prioridad en el uso. Daño patrimonial. Depreciación de la finca. Daño moral. Culpa exclusiva de la víctima", Cuadernos Civitas de Jurisprudencia Civil, nº 88, 2012, págs. 174-175.

Las concepciones estéticas son relativas. La percepción del paisaje tiene, siempre, un componente subjetivo que dificulta enormemente la cuantificación de la estética de un paisaje cualquiera. La belleza o la fealdad constituyen parámetros sociales, intrínsecamente subjetivos y muy difíciles de evaluar de un modo objetivo (cita el autor a G. WRIGHT, "Appraisal of visual landscape qualities in a region selected for accelerated growth", *Landscape Planning*, 1974, 307-327, pág. 307).

Esas normas han de emanar de la voluntad popular⁷²⁵ bien a través del planeamiento urbanístico municipal o a una escala mayor a través del planeamiento territorial, como es el caso de Galicia, a través del POLGA.

Lo que ocurre es que esta última norma pese a naturaleza reglamentaria y complementaria, no fija criterios claros de integración paisajística⁷²⁶. Sobre este aspecto volveré más adelante con motivo del análisis de las denominadas “barreras de edificación”.

El TS entiende que cualquier construcción afecta al paisaje, sin que por esta sola razón deba considerarse perjudicial. Las percepciones estéticas

⁷²⁵Cfr. PONCE SOLÉ, J., “La proyección social del planeamiento: Derecho urbanístico y derechos constitucionales”, *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, tomo I, Aranzadi, 2009, pág. 287. La participación ciudadana actúa como medio de garantizar que todos los intereses serán ponderados al adoptar el plan, evitando la preterición de ciudadanos o grupos de ciudadanos.

⁷²⁶ Cfr. BAÑO LEÓN, J.M^a., *Derecho Urbanístico (...)*, op. cit., pág. 230.

Corresponde al plan urbanístico la concreción de los principios ambientales, de acuerdo con una ponderación adecuada de los intereses en presencia. El procedimiento planificador está previsto para obtener idealmente la mejor ponderación de intereses en un procedimiento transparente y complejo.

son relativas y dependen de cada momento histórico⁷²⁷. Resulta difícil determinar las supuestas víctimas de la alteración paisajística⁷²⁸.

B. La apuesta por el “litoral verde” de las Directrices de Ordenación del Territorio y su concreción en el POLGA

El litoral es un espacio sometido a tensiones y con una densidad demográfica muy elevada. Las DOT proponen el doble objetivo de protección y de la incorporación a la estructura territorial de estos espacios verdes que doten al litoral de un valor añadido de gran importancia⁷²⁹. Fija criterios para el tratamiento de los espacios que conforman el “litoral verde”:

- La conservación de los componentes del patrimonio natural y de la biodiversidad, la preservación de la calidad ambiental y paisajística, la identificación y protección de los corredores ecológicos que mantengan su conectividad funcional. Evitar su ocupación por usos urbanísticos de cualquier tipo y orientar los

⁷²⁷ La STS, Sala 1ª, 31-5-2007 (RJ 2007/3431), considera como algo elemental “que toda nueva construcción altera necesariamente el paisaje, sin que por ello la alteración sea indefectiblemente perjudicial; así lo aconseja una prudente atención a la experiencia histórica de que obras de ingeniería o arquitectura denostadas en su día como antiestéticas son hoy apreciadas incluso como símbolos de algunas ciudades; y así, en fin, viene a derivarse tanto del propio relativismo inherente a la percepción estética del paisaje como de la prácticamente imposible determinabilidad de los afectados por su alteración (...) el paisaje (...) depende en su percepción y disfruto de unos factores de distancia y perspectiva cuyas posibles combinaciones son prácticamente infinitas, todo lo cual refuerza la idea de que su protección y control debe seguir estando confiada, como bien de la colectividad, al Derecho Público”.

⁷²⁸ *Ibidem*, pág. 174.

⁷²⁹ Vid. Directrices Ordenación del Territorio, Xunta de Galicia, año 2011, apartado 2.10.3. “El litoral verde”, pág. 214.

procesos de planeamiento urbanístico o sectorial de forma compatible con su conservación

- La recalificación de zonas con impactos negativos y puntos degradados y la realización de una gestión activa para la mejora y el mantenimiento de los valores naturales y visuales.
- Vincular las áreas del litoral verde a los espacios urbanos y rurales próximos. Esta integración requiere infraestructuras y equipamientos necesarios para el disfrute de estos espacios, la creación de conexiones blandas para peatones y bicicletas entre las zonas urbanas y las naturales, el desarrollo de centros de interpretación en los núcleos urbanos del entorno, servicios de visitas guiadas, etc.
- Proporcionar la existencia de una oferta suficientemente amplia para evitar procesos de deterioro y sobreexplotación. Incorporar las áreas del litoral verde que presenten características adecuadas a la red de *Áreas de Interpretación de la Naturaleza de Galicia*, de tal modo que formen parte de la oferta de los espacios de ocio y de interés ambiental del territorio, diluyendo el impacto sobre las zonas del litoral, en general de menor tamaño y más frágiles.
- Políticas de protección integral de las playas, que suponen el 35% de la línea de costa de Galicia y son elementos fundamentales de atractivo y de calidad ambiental y paisajística del litoral. Evitar su alteración y desarrollar una estrategia que las identifique en función de su capacidad de carga ecológica⁷³⁰

⁷³⁰ *Ibidem*, págs. 215-216.

En desarrollo de las DOT, el POLGA ha concretado los instrumentos para hacer efectiva la estrategia de potenciar el elemento ecológico “verde” en la identidad del litoral, a saber:

- a) Los *corredores*, con la finalidad de establecer una red verde a escala territorial que sirva de soporte para el conocimiento y valorización de este rico patrimonio, mejorando la calidad ambiental y paisajística del territorio⁷³¹. Su identificación tiene un carácter orientativo⁷³² en el POLGA pudiendo el planeamiento urbanístico municipal recoger otros⁷³³ que sirvan a la finalidad de crear una infraestructura verde.
- b) Las *sendas*, como actuaciones complementarias, con la finalidad de conectar los elementos ecológicos de valor y hacer posible un recorrido funcional que permita la interpretación del patrimonio natural y cultural de estos paisajes⁷³⁴.

4. Las “normas de aplicación directa” como técnica primigenia en la protección del paisaje

A. Una técnica reconocida en las diversas legislaciones urbanísticas

Desde la primera Ley del Suelo de 1956 la “normas de aplicación directa” han sido reconocidas en las diversas leyes estatales y autonómicas.

⁷³¹ Vid. art. 38.d) POLGA.

⁷³² Art. 14 POLGA.

⁷³³ *Ibidem*.

⁷³⁴ Vid. art. 92.1) POLGA.

El art. 60 de la LS/1956, se refería a las mismas en los siguientes términos:

“Las construcciones de toda clase en terrenos urbanos y rústicos habrán de adaptarse en lo básico, al ambiente estético de la localidad o sector para que no desentonen del conjunto medio en que estuvieren situadas, y a tal efecto:

- a) Las construcciones en lugares inmediatos o que formaren parte de un grupo de edificios de carácter artístico, histórico, arqueológico, típico o tradicional, habrán de armonizar con el mismo.
- b) Igual limitación se observará cuando, sin existir conjunto de edificios, hubiere varios o alguno de gran importancia o calidad.
- c) En las carreteras y camino de trayecto pintoresco no se permitirá que la situación, masa o altura de los edificios o de sus muros y cierres limiten excesivamente el campo visual para contemplar las bellezas naturales o rompan la armonía del paisaje”.

Actualmente, se hallan reconocidas en la legislación estatal en el art. 10.2 TRLS/2008⁷³⁵.

⁷³⁵ Vid. art. 10.2 TRLS/2008: “Las instalaciones, construcciones y edificaciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, y a tal efecto, en los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje y desfigure la perspectiva propia del mismo”.

En el ámbito de la legislación autonómica, amén de lo preceptuado en el art. 104 de la LOUGA⁷³⁶, se han incorporado a la totalidad de los ordenamientos jurídicos autonómicos, entre éstos, el art. 17 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura; el art. 9 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla-La Mancha; el art. 34 de la Ley de Ordenación del Territorio de

⁷³⁶ Vid. art. 104 LOUGA, denominado “adaptación al ambiente”:

Las construcciones e instalaciones habrán de adaptarse al ambiente en que estuviesen emplazadas, y a tal efecto:

- a) Las construcciones en lugares inmediatos o que formen parte de un grupo de edificios de carácter artístico, histórico, típico o tradicional deberán armonizar con el mismo. Igualmente cuando, sin existir un conjunto de edificios, hubiera alguno de gran importancia o calidad de los caracteres indicados.
- b) En los lugares de paisaje abierto o natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales y en las inmediaciones de las carreteras o caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la ubicación, masa o altura de las construcciones, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limiten el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompan la armonía del paisaje, desfiguren la perspectiva propia del mismo o limiten o impidan la contemplación del conjunto.
- c) La tipología de las construcciones habrá de ser congruente con las características del entorno y los materiales empleados para la renovación y acabado de fachadas y cubiertas de las edificaciones y los cierres de parcelas habrán de armonizar con el paisaje en que vayan a emplazarse.
- d) Queda prohibida la publicidad estática que por sus dimensiones, emplazamiento o colorido no cumpla las anteriores prescripciones.
- e) Las construcciones deberán presentar todos sus parámetros exteriores y cubiertas totalmente terminados, con empleo en los mismos de las formas y materiales que menor impacto produzcan así como de los colores tradicionales en la zona o, en todo caso, los que favorezcan en mejor medida la integración en el entorno inmediato y en el paisaje.
- f) En las áreas amenazadas por graves riesgos naturales o tecnológicos como inundación, hundimiento, incendio, contaminación, explosión u otros análogos, no se permitirá ninguna construcción, instalación o cualquier otro uso del suelo que sea susceptible de padecer estos riesgos”.

Cantabria, 2/2001, de 25 de junio; el art. 9 de la Ley 5/1999 de Castilla y León; y el art. 16.2 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de Madrid; el art. 88 de la Ley 35/2002 de Ordenación del Territorio Urbanismo de Navarra; art. 109 del Dleg. 1/2004 de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Asturias; el art. 57 de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía⁷³⁷.

B. La naturaleza jurídica de las normas de aplicación directa

Se trata de disposiciones legales y reglamentarias que presentan una finalidad y un alcance diversos en función de su tipo, ya que unas operan con carácter imperativo superponiéndose incluso a lo que establezca el propio planeamiento. Otras constituyen estándares urbanísticos vinculantes para el planeamiento y otras tienen una finalidad eminentemente supletoria en defecto de plan y de norma urbanística de todo tipo⁷³⁸.

Constituyen un auténtico principio general del derecho en materia urbanística y el mecanismo que tradicionalmente ha tratado de preservar el medio ambiente, su defensa y el patrimonio natural, en la legislación urbanística española⁷³⁹. Forman parte de las bases del

⁷³⁷ Cfr. HERVÁS MÁS, O., *Ordenación del territorio, urbanismo y (...)*, op. cit., pág. 70.

⁷³⁸ Cfr. *Memento práctico Urbanismo 2002-2003*, Ed. Francis Lefevre, Madrid, 2001, págs. 278-293.

⁷³⁹ Cfr. CUERNO LLATA J.R. y FERNÁNDEZ CARRAL, M^a José, "Las normas de aplicación directa en la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del Suelo de Cantabria: Nota Jurisprudencial", *Revista Práctica Urbanística*, Editorial la Ley, n^o 57, 2007, págs. 19-33.

régimen del suelo en el sistema legal urbanístico⁷⁴⁰. Suponen un criterio básico de utilización del suelo.

A este principio que informaba con la Ley del Suelo de 1956 el ordenamiento jurídico urbanístico en ausencia del planeamiento⁷⁴¹, la jurisprudencia ha ido perfilando la posibilidad de que se superponga al propio planeamiento urbanístico municipal⁷⁴².

Son reglas de protección que se proyectan en tres vertientes:

⁷⁴⁰ Se encuentran insertadas en el Título II del TRLS/2008, denominado “Bases de Régimen del Suelo”.

La localización en este título no resulta baladí

⁷⁴¹ Se contenían en el Capítulo IV del Título I, bajo el título: “Normas de ordenación complementarias y subsidiarias del planeamiento”, estableciendo el art. 58 con carácter general para este tipo de normas:

- “1. En las poblaciones donde no existiere Plan de ordenación urbana debidamente aprobado regirán las normas promulgadas con arreglo al artículo anterior.
2. Las propias normas se aplicarán para regular aspectos no previstos en el plan de ordenación”.

⁷⁴² Cfr. VICENTE GONZÁLEZ DE L., “Normas de aplicación directa y protección del paisaje en la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio. ¿Límites a la discrecionalidad de la Administración o conceptos jurídicos indeterminados”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, nº 292-293, págs. 271-328.

HERVÁS MÁS se pronuncia sobre su prevalente aplicación exista o no planeamiento urbanístico aprobado. No hace falta que se adopte medida alguna para que tengan plena eficacia. Cita en su apoyo la STC 148/1991, de 4 de julio, que reconoce:

“No es impertinente recodar que esta norma de la Ley de Suelo, cuya grado de indeterminación es más que evidente, constituye una normativa directamente aplicable a todas las construcciones que se lleven a cabo en cualquier lugar del territorio nacional, independientemente de que el mismo esté o no sometido a un plan de ordenación urbanística y al margen de que esté calificado como suelo urbano, urbanizable o no urbanizable” (Cfr. HERVÁS MÁS, J., *Ordenación el territorio, urbanismo y (...)*, op. cit., págs. 71-72).

- a) El ambiente en lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo.
- b) El ambiente en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco.
- c) El ambiente determinado por las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales⁷⁴³.

Al diferenciarse tres ámbitos de referencia de protección, lo que se tutela en cada uno de los supuestos anteriores es distinto: la integridad del campo visual requerido para la contemplación de las bellezas naturales; la armonía del paisaje; la perspectiva del propio paisaje⁷⁴⁴.

C. La problemática de la excesiva “discrecionalidad” en la apreciación de las “normas de aplicación directa”

El enorme subjetivismo que entraña la concepción de un determinado paisaje como bien jurídico a proteger, se ha manifestado tradicionalmente en la utilización de las mismas por los Tribunales de Justicia al anular actos en ejecución de planeamientos urbanísticos definitivamente aprobados⁷⁴⁵, tras la participación en su tramitación de

⁷⁴³ Cfr. PAREJO ALFONSO L. y ROGER FERNÁNDEZ, G., *Comentarios al Texto Refundido de la Ley de Suelo (...)*, op. cit. pág. 207.

⁷⁴⁴ *Ibidem*, pág. 207.

⁷⁴⁵ BAÑO LEÓN se ha mostrado especialmente crítico al respecto al señalar: “Son conceptos que implican valoraciones estéticas para las que, en principio, la misma ley urbanística atribuye la competencia a la Administración y no al juez, porque el papel de éste es controlar la legalidad de la actuación de ésta y no decidir con su personal criterio cual es la *única solución justa*: la situación no es la misma que cuando el juez aplica principios generales como la interdicción de la arbitrariedad, ya que en estos casos el juez determina a la vista de unos hechos concretos si la Administración ha

las diversas Administraciones Públicas con competencias concurrentes en un mismo territorio

Las normas de aplicación directa entrañan un concepto jurídico indeterminado⁷⁴⁶ que teóricamente admite una única solución. O se produce su vulneración o no. Sin embargo, la cuestión no es tan sencilla de resolver y esa indeterminación y ese subjetivismo son los que han provocado en ocasiones una quiebra importante del principio de seguridad jurídica⁷⁴⁷ en los distintos operadores urbanísticos, con importantes perjuicios patrimoniales⁷⁴⁸.

actuado irrazonablemente o ha abusado de su discrecionalidad, mientras que en la aplicación de un concepto jurídico indeterminado de carácter estético el juez está suplantando simplemente la competencia administrativa, sin que quepa oponer que el proceso judicial pueda alcanzar un conocimiento técnico superior al del procedimiento administrativo (Cfr. BAÑO LÉON, J.M., *Derecho Urbanístico (...)*, op. cit., pág. 122).

⁷⁴⁶ Cfr. RAMÓN FERNÁNDEZ T., *Manual de Derecho Urbanístico*, El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, Madrid, 2005, págs. 52-55. Alude el autor a las dificultades que ofrece la aplicación de esta norma, al estar plagada de conceptos jurídicos indeterminados.

⁷⁴⁷ GARCÍA-ESCUADERO MÁRZQUEZ se refiere la “certeza y claridad de las normas”, como una de las vertientes del principio de “seguridad jurídica”, la STC 46/1990 (F. 4) expresa: “la exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas (...) Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es derecho y no (...)”. (Cfr. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ P., *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?*, Civitas, Pamplona, 2010, pág. 19.

⁷⁴⁸ Estos perjuicios patrimoniales en la esfera privada están motivados por la confianza en la ejecución de planeamientos urbanísticos aprobados con la participación del Ayuntamiento y de la respectiva Comunidad Autónoma.

Comparto el criterio de BAÑO LEÓN⁷⁴⁹ de que esos conceptos jurídicos indeterminados, no son sino una forma distinta de discrecionalidad administrativa y que a la postre salvo que existan reglas claras y precisas⁷⁵⁰ de cómo ha de producirse una correcta integración

⁷⁴⁹ Cfr. BAÑO LEÓN, J.M., *Derecho Urbanístico (...)*, op. cit., pág. 122.

Expresa el autor que con distintos matices toda la doctrina admite que esos “conceptos” incorporan un ámbito de indeterminación donde la Administración tiene un margen de apreciación (García de Enterría/T. R. Fernández, Parejo Alfonso, Sánchez Morón, Muñoz Machado). La discrepancia doctrinal se refiere a establecer o no la competencia del Juez para llenar de sentido, en cada momento, el concepto (García de Enterría) o para exigirle una autorestricción en la fiscalidad de la actuación administrativa.

HERVÁS MÁS considera que expresiones como “adaptación al ambiente de las construcciones”, “limitación del campo visual”, “desfiguren la perspectiva propia del mismo”, “sostenibilidad y protección del medio ambiente”, “protección del patrimonio cultural”, constituyen “conceptos jurídicos indeterminados”.

Manifiesta que esta situación abre un importante margen de discrecionalidad, que podrá cruzar la línea de la arbitrariedad, incompatible con el carácter reglado tanto de los Planes Urbanísticos como de las licencias urbanísticas (Cfr. HERVÁS MÁS, *Ordenación del territorio, urbanismo y (...)*, op. cit., pág. 72).

En contraposición PAREJO ALFONSO Y ROGER FERNÁNDEZ niegan tal discrecionalidad, al argumentar que aunque el supuesto legal aparece construido con conceptos jurídicos indeterminados que otorgan a la Administración margen de apreciación, no proporciona soporte a la discrecionalidad en sentido estricto. Consideran de especial relevancia la valoración técnica del ambiente afectado y la motivación de la resolución administrativa (Cfr. PAREJO ALFONSO L. y ROGER FERNÁNDEZ, G., *Comentarios al Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, Iustel, Madrid, 2009, pág. 207)*).

⁷⁵⁰ GONZÁLEZ-VARAS se refiere a la necesidad de fijar en las ordenanzas o normas urbanísticas locales parámetros, medidas o criterios de construcción a los que han de adecuarse las edificaciones. De este modo, la Administración puede denegar la licencia si el proyecto no se amolda a lo marcos establecidos normativamente y que sirven de referencia. Asimismo, la Administración podrá intervenir (policialmente) contra una determinada construcción no autorizada o no conforme con la licencia; el litigio que se genera es el de la posibilidad de legalizar la construcción realizada, y es entonces cuando los criterios estéticos pueden indirectamente desarrollarse en tanto en cuanto hayan logrado su objetivación o regulación en la norma (Cfr. GONZÁLEZ-

paisajística, su posible transgresión queda al albur de los Tribunales de Justicia, sin otra base, en ocasiones, que la prueba pericial que haya de practicarse en el proceso judicial.

De tal forma que si la decisión de la adaptación o no al ambiente de los actos urbanísticos, no se adopta conforme a un criterio objetivo preestablecido en la norma, la decisión habrá salido del mundo del Derecho para entrar en el campo de las apreciaciones subjetivas y personales⁷⁵¹.

Un avance hacia el carácter reglado de estas normas, lo constituye el art. 34.3 de la Ley 2/2001, de Cantabria⁷⁵², al establecer que los instrumentos de planeamiento concretarán, pormenorizarán y definirán los criterios (a los que se refieren las normas de aplicación directa⁷⁵³), bien con carácter general para todo su ámbito de aplicación, bien más específicamente para ámbitos concretos.

VARAS IBÁÑEZ, S., *Urbanismo y Ordenación del Territorio*, 5ª ed., Aranzadi, Madrid, 2009, pág. 789).

⁷⁵¹ *Ibidem*, pág. 789.

⁷⁵² Vid. Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria. BO Cantabria, nº 128, 4-7-2001.

⁷⁵³ Vid. arts. 34.1 de la Ley 2/2001, de Cantabria, que contiene una “norma de aplicación directa” a concretar por el planeamiento urbanístico respectivo, con respecto a las “zonas costeras”:

“En los lugares de paisaje abierto y natural o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características históricas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco se acentuarán las exigencias de adaptación al ambiente de las construcciones que se autoricen y no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, colores, muros, cierres o la instalación de otros elementos limiten el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompan la armonía del paisaje natural, rural o urbano, o desfiguren la perspectiva propia del mismo”.

Esa Ley reconoce el carácter “mutable” del paisaje, como consecuencia de la implantación de infraestructuras o actuaciones de urbanización legalmente desarrolladas en un entorno próximo, que supondrá una transformación física del ámbito. Esta circunstancia originará que los Ayuntamientos deberán promover la modificación del planeamiento para adecuarlo a esa nueva realidad física⁷⁵⁴.

Implica el reconocimiento de que por circunstancias de índole social y económica, pueden haberse promovido actuaciones de transformación que conlleven la alteración del planeamiento urbanístico para adaptarlo a la nueva realidad.

Es comprensible que hasta la aparición de la evaluación ambiental estratégica esas normas prevalecen sobre el planeamiento urbanístico⁷⁵⁵, pero carece de sentido que una vez que éste ha seguido un complejo proceso específico en materia “ambiental” con intervención de todas las Administración públicas, agentes sociales y ciudadanos, sigan teniendo ese valor superior⁷⁵⁶.

⁷⁵⁴ Vid. art. 34.3 Ley 2/2001, en la redacción otorgada por el art. 5.1 de la Ley 6/2010, de 30 de julio.

MENÉNDEZ ALONSO puntualiza que la modificación del planeamiento que ahora se explicita nunca estuvo prohibida y siempre hubiese sido posible que un Ayuntamiento, frente a un supuesto concreto de protección paisajística, no derivado de un régimen especial de protección contemplado en las normas de ordenación del territorio o en la legislación sectorial, promoviera, con base en la correspondiente justificación, su alteración. Reconoce que esta adición legal, es interesante al constatar el legislador que el paisaje es mutable (Cfr. MENÉNDEZ ALONSO, J. M^a, “Las sentencias de derribo y la reforma de la Ley del Suelo de Cantabria”, *Revista Práctica Urbanística*, n^o 97, 2010, pág. 38).

⁷⁵⁵ Primaría la protección “ambiental” sobre la seguridad jurídica.

⁷⁵⁶ BAÑO LEÓN se muestra especialmente crítico al señalar: “Que un plan urbanístico sujeto a una carga procedimental tan onerosa (en referencia a la EAE), pueda ser anulado con fundamento en que el juez entienda que la edificabilidad que

En mi opinión, en la futura legislación urbanística de Galicia debería incorporarse una disposición transitoria, que dejase claro que las citadas normas de aplicación directa únicamente se aplicarán con carácter prevalente para aquellos planes que no hayan sido sometidos a evaluación ambiental estratégica⁷⁵⁷; obviamente sin perjuicio de que en la elaboración del planeamiento territorial y urbanístico haya de respetarse este principio básico.

D. Consecuencias de su inobservancia. Nulidad-anulabilidad

Las normas de aplicación directa tratan de proteger: las perspectivas, los campos visuales y, de forma específica, la armonía de los paisajes, preservándolos de las interferencias, de las privaciones o los daños que pudieran producir otros edificios por su situación, masa o altura⁷⁵⁸.

Para que se produzca la infracción de las mismas tiene que concurrir la transgresión de los tres supuestos anteriormente citados⁷⁵⁹.

La transgresión ha de referirse a los aspectos “básicos⁷⁶⁰” de adaptación al ambiente, dada la imprecisión de la norma contenida en el art. 10.2

una determinada parcela comporta “limita el campo visual para contemplar bellezas naturales”, o porque una construcción no armoniza con un conjunto de edificios es una cuestión grave, porque pone en solfa todo el entramado legal del planeamiento” (Cfr. BAÑO LÉON, J.M., *Derecho Urbanístico (...)*, op. cit., pág. 122).

⁷⁵⁷ Obviamente, tampoco se aplicará a aquellos planes en los que se haya determinado la innecesariedad de esa tramitación conforme al art. 4 de la Ley 9/2006, de 28 de abril.

⁷⁵⁸ Cfr. HERVÁS MÁS, J., *Ordenación el territorio, urbanismo y (...)*, op. cit., pág. 70.

⁷⁵⁹ *Ibidem*, pág. 70.

⁷⁶⁰ Cfr. PAREJO ALFONSO L. y ROGER FERNÁNDEZ, G., *Comentarios al Texto Refundido de la Ley de Suelo*, op. cit., pág. 206.

TRLS/2008 y en su correlativo en la legislación autonómica de Galicia, el art. 104 LOUGA.

Habrá que analizar, caso a caso, si se transgrede la prohibición de:

- La limitación del campo visual preciso para la contemplación.
- La ruptura de la armonía del ambiente.
- La desfiguración de la perspectiva⁷⁶¹.

Si se produce la citada vulneración estaríamos ante un acto administrativo inválido con sus consecuencias inherentes:

- a) La nulidad de los actos de Derecho común. Así lo establece el art. 4.3 Cc.
- b) La anulabilidad de los actos administrativos⁷⁶² (art. 63, L. 30/1992).

Se refiere a los aspectos fundamentales, lo cual es una consecuencia de un lado del grado de abstracción de la norma y de la imposibilidad de la inducción sin más del ambiente concreto en que se sitúe cada terreno de reglas precisas, y de otro lado, que el acto de que se trate constituye de por sí una alteración de dicho ambiente.

⁷⁶¹ *Ibidem*, pág. 207.

⁷⁶² Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de (...)*, op. cit., pág. 290.

Por tanto, si se hubiera otorgado una autorización, licencia o permiso que legitimara una actuación material que infringiera las normas de aplicación directa, supondría a su vez la vulneración del ordenamiento jurídico. Aún cuando el acto se adaptara al planeamiento urbanístico en vigor, sería inválido.

El acto podría ser impugnado en el ejercicio de la acción pública, al suponer la contravención de la "legislación urbanística".

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

E. Repercusiones indemnizatorias de los proyectos anulados que incumplen las “normas de aplicación directa”

Cabría plantearse las consecuencias indemnizatorias⁷⁶³ de un planeamiento o de un acto urbanístico que transgrediera las normas de aplicación directa.

Debe considerarse que los proyectistas tienen la obligación de redactar el proyecto técnico-urbanístico con arreglo a la normativa vigente⁷⁶⁴, en la que están incluidas las citadas normas. Como se ha visto, puede existir un planeamiento general de cobertura que cumpla estrictamente en límite de densidad máxima señalado por el art. 30.1.b) de la Ley de Costas, pero que sin embargo los actos de ejecución del mismo, ya sea el planeamiento de desarrollo o el proyecto edificatorio, no respeten el principio de “integración paisajística”.

¿Procede la exigencia de responsabilidad patrimonial por proyectos que cumplen los parámetros urbanísticos del planeamiento pero que incumplen las normas de aplicación directa?

La STSJ de Galicia nº 1614/2012, de 19 de diciembre⁷⁶⁵ se pronunció en sentido desestimatorio ante la reclamación de responsabilidad

⁷⁶³ Vid. art. 102.4 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. “Las Administraciones públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 139.2 y 141.1 de esta Ley; sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma”.

⁷⁶⁴ Vid. art. 10.b Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

⁷⁶⁵ Rec. 7138/2012.

Confirma la dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de A Coruña, en la sentencia de 17-7-2012⁷⁶⁵ (PO 343/2011).

patrimonial de los promotores de un Plan Parcial en el término municipal de Sada (A Coruña) que fue declarado nulo por la STSJ de Galicia 18-11-2004, confirmado por la STS, Sala 3ª, 25-9-2009, por vulneración de las normas de aplicación directa, aún cuando cumplía con el resto de los parámetros urbanísticos.

Considera el TSJ de Galicia que la apelante había “asumido el riesgo empresarial cual fue la acumulación de volúmenes sobre la franja costera que ocasionaron pantallas arquitectónicas”, concurriendo “culpa grave de la promotora al pretender un excesivo lucro urbanístico con la formación de pantallas arquitectónicas únicamente imputables a su proyecto, así como al incumplimiento de sus obligaciones por el proyectista, la del art. 10.2.b) de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación”, “no siendo un proyecto útil por no reunir las condiciones urbanísticas prescritas”.

Añade: “si se logra un resultado antiestético y en desarmonía con el paisaje, es solamente atribuible a la promotora que acumuló los volúmenes en la franja costera, asumiendo (para obtener mayor beneficio) riesgo empresarial y al proyectista, que artículo una solución antiestética y especulativa, conformando una iniciativa privada en época de expansión inmobiliaria”.

Reconoce un “margen de tolerancia” en la actuación administrativa en la apreciación de las NAD, ya que: “los daños y perjuicios padecidos por la actora proceden de un proyecto constructivo, puesto que la obligación de indemnizar no es una consecuencia obligada de la simple anulación de una resolución administrativa, y cuando en materia discrecional el actuar de la Administración se mantiene en márgenes razonables y razonados ha de entenderse que no puede hablarse de daño o lesión antijurídico, dado que el particular viene obligado por la

norma que otorga facultades discrecionales a la Administración a soportar las consecuencias derivadas de su ejercicio (STXG, S. 7-5-09; T.S. s. 25-5-05)".

En cualquier caso la sentencia reconoce que la verificación de la no transgresión de los valores del dominio público marítimo corresponde a la Dirección General de Costas y a la Comunidad Autónoma de Galicia señalando:

"(...) habiendo de velar la Xunta por los intereses supramunicipales, como el paisaje (T.S.S. 2-4-09) y la protección de la franja de 500 m. desde el límite interior de la ribera del mar que reviste interés autonómico (...) que la ordenación del litoral identificada con la franja terrestre es una competencia autonómica, formando el paisaje (TS. S. 120/1995), parte del medio ambiente en cuanto garantiza una adecuada calidad de vida"

Debe tenerse en cuenta además, que cuando existe ese "margen de apreciación" por la Administración, identificado como de "tolerancia", los Tribunales⁷⁶⁶ se han mostrado reacios a otorgar indemnizaciones por responsabilidad patrimonial, cuando se cumplan estrictamente los parámetros reglados legalmente establecidos.

Por otra parte, si las obras no han sido iniciadas al amparo de planeamientos urbanísticos anulados, tramitados a instancia de parte, como consecuencia de la citada vulneración, en mi opinión no habría

⁷⁶⁶ Vid. STS, Sala 3ª, 25-5-2004 (RJ 2004/5592) y STSJ de Galicia nº 5157/2009, de 7 de mayo (rec. 4320/2007).

responsabilidad patrimonial de la Administración, al fundarse lo proyectado en “ilusorias” expectativas⁷⁶⁷.

Por lo demás, me remito a lo expuesto con respecto al sistema de responsabilidad patrimonial del POLGA, que se ha analizado en otro capítulo.

F. Medidas de reposición de la legalidad urbanística por vulneración de las normas de aplicación directa

En materia de ejecución de sentencias urbanísticas la mayor casuística se produce por su inejecución, motivada por la aparición de circunstancias sobrevenidas que determinan la imposibilidad “legal” o “material” de cumplir el fallo judicial en sus estrictos términos⁷⁶⁸.

La imposibilidad legal puede traer causa de una alteración del planeamiento, que modifique las condiciones de ordenación con carácter general y permite mediante la correspondiente licencia urbanística legalizar lo que anteriormente constituía una infracción urbanística.

¿Qué sucede cuando la vulneración del ordenamiento urbanístico se produce por el incumplimiento de las normas de aplicación directa?, ¿Existe alguna posibilidad de legalización?

⁷⁶⁷ Esa ilusión sería consecuencia de proyectos con volúmenes excesivos que no cumplirían las condiciones de adaptación al ambiente y al paisaje en el que se insertan.

⁷⁶⁸ Vid. art. 105.2 Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Veíamos anteriormente que la Ley 2/2001 de Cantabria⁷⁶⁹ reconoció el carácter “mutable” del paisaje. Esta variación puede deberse a la realización de actuaciones de transformación urbanística legales o por otras al margen del planeamiento que son las que ahora nos interesan.

El art. 211 bis de la citada Ley de Cantabria⁷⁷⁰, establece una peculiar técnica administrativa de legalización de edificaciones declaradas

⁷⁶⁹ Tras la redacción conferida por la Ley 6/2010.

⁷⁷⁰ Introducido por la Ley 6/2010. Vid. art. 211 bis de la Ley 2/2001 de Cantabria:

“1. Si habiéndose ordenado la demolición de las edificaciones que contravenían lo establecido en el artículo 34, por consecuencia de otras construcciones e instalaciones legalmente construidas con posterioridad en el ámbito en el que se encuentren se hubiera experimentado una transformación de las circunstancias a las que se refiere ese artículo, los propietarios podrán acreditar tales extremos ante el Ayuntamiento que, previa la instrucción del oportuno expediente, resolverá lo que proceda.

2. La solicitud deberá acompañar la siguiente documentación:

a) memoria descriptiva, que incluirá como mínimo:

1º. Antecedentes y circunstancias que desembocaron en la falta de integración paisajística o inadecuada adaptación al entorno.

2º. Estado del paisaje: principales componentes y valores, visibilidad y fragilidad.

3º. Características de las actuaciones o edificaciones existentes en los núcleos de población próximos y en el entorno inmediato.

4º. Razones que han determinado la ulterior adaptación al ambiente de las edificaciones afectadas.

5º. Criterios y medidas de integración a adoptar que en su caso se estimen necesarias, para corregir mitigar y compensar los impactos.

6º. Evaluación económica y financiera de las actuaciones y obras previstas y, en su caso, programación de las diferentes etapas necesarias para su ejecución.

b) documentación gráfica:

1º. Delimitación del ámbito territorial afectado por la integración paisajística.

2º. Planos a escala adecuada con la representación de los componentes y valores paisajísticos descritos en la memoria.

ilegales que no se adaptan a un paisaje preexistente, pero como consecuencia de la alteración del mismo, si se produce su adecuación.

Este reconocimiento administrativo tendrá por objeto verificar que la transformación del entorno es real y que afecta a las construcciones cuya demolición se ordenó⁷⁷¹. Si se ha producido la alteración del paisaje, puede que una construcción que anteriormente no se integraba en el medio, ahora si lo haga.

Existe el riesgo de que se justifiquen transformaciones mágicas con cargo al erario público para la implantación de supuestas dotaciones e infraestructuras de utilidad pública e interés social, con la finalidad de eludir el cumplimiento de una sentencia.

3º. Documentación gráfica necesaria que permitan visualizar los impactos, su corrección y concretar las propuestas de integración.

El Ayuntamiento someterá la solicitud a información pública por plazo de veinte días y, previos los informes técnicos y jurídicos oportunos, dictará resolución que se pronuncie sobre la adaptación al ambiente de las edificaciones afectadas.

Si la resolución municipal concluyera que la ulterior transformación del entorno le priva de los valores que determinaron la necesidad de demoler las edificaciones afectadas, dejará sin efecto la orden de derribo, acordando, en su caso, las medidas necesarias para conseguir la mejor adaptación al ambiente de las edificaciones afectadas.

3. La ineficacia de la orden de derribo no afectará a otras responsabilidades a que hubiera lugar”.

⁷⁷¹ Cfr. MENÉNDEZ ALONSO, J.M^a, *Las sentencias de derribo y (...)*, op. cit., págs. 38-39.

Señala el autor que no queda claro si únicamente es aplicable a los supuestos de obras sin licencia o sin ajustarse a sus condiciones, o también por razones económicas a los actos de edificación aparados en obras manifiestamente ilegales.

Considera incongruente que se pueda dejar sin efecto una orden de demolición de una edificación realizada en un entorno inicialmente protegido y, en cambio, no se podrá promover la inejecución en un supuesto de incumplimiento de parámetros de altura o retranqueos, aunque sean exiguos.

En mi opinión, resultaría más equitativo la posibilidad de realizar operaciones de reforma o mejora paisajística a costa del interesado, mediante la delimitación de polígonos o la eliminación o regeneración de espacios degradados⁷⁷² en el ámbito en el que se sitúe la edificación que haya incumplido las normas de aplicación directa⁷⁷³.

⁷⁷² Podrán incluir la creación de zonas verdes o espacios libres, así como la eliminación de edificaciones preexistentes distorsionadoras del medio, que hagan posible la integración de la edificación que haya sido declarada ilegal por incumplimiento de las normas de aplicación directa.

Esta operación no siempre será posible y dependerá de la entidad de la infracción a tales normas.

⁷⁷³ SÁNCHEZ GOYANES reflexiona sobre los problemas jurídicos derivados de la indeterminación de las citadas normas, poniendo especial énfasis en la necesidad de aplicar principios fundamentales en nuestro ordenamiento jurídico, como los de seguridad jurídica, proporcionalidad, libertad de empresa, el derecho de acceso a la vivienda y otorgamiento de la licencia condicionada, con el objetivo de ponderar la debida aplicación de las mismas.

Crítica la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 14 de septiembre de 1998, al entender que resultaría más procedente jurídicamente y más garantista con los derechos de los particulares, en lugar de anular sin más las licencias por entender que incumplen las normas de aplicación directa, la de realizar su condicionamiento a la armonización de lo proyectado, como la reducción de la altura. Alude en su apoyo a diversas sentencias del TS y de los TSJ, entre las que destaca la STS de 31 de diciembre de 1988 (Ar. 10.293), Ponente Excmo. Sr. DELGADO BARRIO, en la que se aludía a que lo procedente sería retrotraer las actuaciones para que a la vista de los nuevos datos y de un estudio más completo sobre las características del lugar en relación con la edificación pretendida (aspecto, altura, configuración), sea la Corporación Local respectiva la que adopte el acuerdo pertinente.

La citada argumentación fue aceptada por la STS de 23 de octubre de 2003 (RJ 2002/10062), que revoca la sentencia de primera instancia en este extremo, al considerar que en la aplicación de este tipo de normas “es necesario que los supuestos de hecho de la norma se acrediten con mucho rigor y precisión”, considerando que “después de varias lecturas reposadas del informes es imposible hacerse una idea del atentado paisajístico que en él se predica, porque no se acompaña ninguna documentación gráfica que exprese lisa y llanamente cómo van a quedar las 17 viviendas en relación con el paisaje”.

Ha resultado novedoso en esta materia el relevante auto del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 13 de enero de 2012 (ejec. 4071/11) que ha declarado la inejecución por imposibilidad legal de la demolición de una cubierta del edificio identificado como “Casa Sara” en la Playa de Santa Cristina, en el término municipal de Oleiros (A Coruña). La inejecución por imposibilidad legal ha sido apreciada por el Tribunal una vez que se ha otorgado una nueva licencia de legalización y la realidad física del entorno ha sido transformada. Razona el TSJG:

“(...) dicha legalización debería superar el obstáculo que supone la naturaleza del concreto motivo que llevó a la anulación alcanzada en dicha sentencia, referido a la adaptación al ambiente, y en tal extremo cabe indicar que la documentación aportada viene a revelar que la licencia concedida el 24 de mayo de 2011, aparentemente encuentra su apoyo en las previsión de nuevo PGOM vigente y su vez estas últimas parecen en principio corresponderse con un proceso de urbanización resultado de la ejecución de los previos planes generales de 1985 y 1996 (...).

Así, los datos de que se dispone permiten apreciar que la evolución de la zona, consecuente con la ejecución de los correspondientes instrumentos de ordenación, determinó la aparición de una nueva realidad en el entorno en el que se

La mencionada sentencia se refiere a la impugnación de una licencia para la construcción de 17 viviendas unifamiliares en Liencres, núcleo situado en la zona litoral del municipio de Piélagos (Cfr. SÁNCHEZ GOYANES, E., “Urbanismo y protección del paisaje. Las (mal) llamadas (y peor entendidas) normas de aplicación directa. Anulación por el TSJ de Cantabria de licencia para 17 viviendas junto a la costa de Liencres”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 173, 1999, págs. 11-72.

inserta el inmueble de que se trata, de manera que tal progresiva innovación, surgida en principio de un proceso ordenado de ejecución de las previsiones urbanísticas de aplicación, permite entender que la mencionada legalización, al menos, no merece considerarse como inaceptablemente discordante con el sentido y alcance de lo valorado en dicha sentencia, ni por tanto, como elemento rechazable en cuanto su proyección de efectos sobre la ejecución de la sentencia”.

Con respecto a la forma de reponer la legalidad urbanística que puede adoptarse cuando existe una licencia que vulnera las normas de aplicación directa, procede traer a colación la STS, Sala 3ª, 31-3-2010⁷⁷⁴, que expresa⁷⁷⁵:

“El efecto o consecuencia inherente a la anulación de la licencia por no adaptarse el edificio autorizado al ambiente en que se sitúa es, o bien su derribo, o bien su modificación externa, de suerte que la edificación que finalmente quede, si alguna fuera posible, cumpla aquella exigencia legal (la del artículo 73 de la Ley del Suelo de 1976, desarrollado en el 98 del Reglamento de Planeamiento) de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que esté situada”.

En la mentada STS que afecta al término municipal de Pollença, la parte recurrente en casación al impugnar el auto del TSJ de Baleares que declara la inejecución alude a la existencia de un “fraude de ley” al pretenderse “legalizar” la edificación cuya licencia fue anulada, sin

⁷⁷⁴ Rec. nº 6214/2007.

⁷⁷⁵ Recordando los pronunciamientos de la STS, Sala 3ª, 4-5-2004 (RJ 2004, 5298).

efectuar acto de acomodación físico alguno, más allá de la aprobación de un plan especial que le sirviera de cobertura⁷⁷⁶.

El TS considera que al no adoptarse medida física alguna que restablezca la legalidad urbanística alterada y la correcta integración en el paisaje de las edificaciones no puede accederse a estimar la causa de inejecución formulada:

“Como quiera que la realidad física es la misma, no consta que manteniendo tal realidad física, se legalicen, se excluyan o desaparezcan las auténticas razones de decidir que constituyen el núcleo de la sentencia que se ejecuta. Dicho de otra forma, que tal legalización, e incluso, el ajuste del nuevo proyecto al Plan Especial, en modo alguna pueden constituir una causa legal de inejecución de sentencia, y ello, porque, a pesar de todo lo anterior, los efectos, causa y razones de la anulación jurisdiccional siguen subsistiendo y ninguna medida ha sido adoptada en el proceso de legalización tendente a evitar los perniciosos efectos (...)”.

⁷⁷⁶ Expresa la parte recurrente:

“Que el propio Auto acepta que la edificación actual es la misma en su día ejecutada, la cual, por tanto, continua obstaculizando las visuales y las panorámicas y, trae causa de la licencia en su día anulada y que no se debió conceder. Por ello, el recurrente califica de insólito que, tras las sentencias que se ejecutan, se apruebe un Plan Especial de Protección del Paisaje para la conservación de las expresadas edificaciones, sea la aprobación del mismo anterior o posterior al otorgamiento de la licencia, e, igualmente, descalifica el Acuerdo de 4 de abril de 2000 por el que se concedió a la codemandada licencia de legalización de las obras, ya que si se adecua al Plan Especial no responde a las exigencias del interés público, puesto que las obras son las mismas, no se integran en el conjunto e impiden la contemplación del paisaje natural”.

No obstante, el TS indica el camino que ha de seguirse de cara a una ulterior legalización de la edificación:

“En cambio, no es efecto o consecuencia inherente a aquel pronunciamiento anulatorio una actuación consistente en la acomodación del entorno, ya que la causa o título impositivo de ésta no sería nunca el pronunciamiento jurisdiccional anulatorio de la licencia de obras, sino la decisión administrativa adoptada en el ejercicio de las potestades de planeamiento u ordenamiento. Si esa acomodación es jurídicamente posible, podrá surgir entonces, tras la acomodación y siempre que ésta satisfaga las exigencias del ordenamiento jurídico, entre ellas la relativa al ejercicio no arbitrario de las potestades de planeamiento y ordenación territorial, un supuesto de imposibilidad legal de ejecución de aquella sentencia. Pero sólo entonces”.

5. El control de la contaminación “estética” y la prevención del “apantallamiento” en las zonas costeras

A. Ideas generales

La contaminación se ha referido habitualmente al campo de la acústica, de lo atmosférico, relacionándose con la percepción de los sentidos. He ahí donde cobra un especial papel la contaminación “estética” o “visual”, ligada a la percepción de las personas del entorno en el que viven.

El paisaje es memoria y por lo tanto condiciona el día a día. No es lo mismo vivir en un hábitat agradable que en otro degradado y

distorsionado. La estética es objeto de Derecho en cuanto sirve a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

El paisaje puede ser agredido por la intromisión de elementos que afean o desfiguran su contemplación. Siguiendo a MARTÍNEZ NIETO⁷⁷⁷ podemos afirmar que las formas de contaminación pueden clasificarse en “directas” o “indirectas”.

La contaminación “directa” supone la intrusión visual mediante la agregación de elementos que superan la capacidad de acogida del paisaje, como elemento receptor de dicha contaminación.

Por otra parte, la contaminación “indirecta”, son las diversas formas de agresión del paisaje, tales como emisiones gaseosas, vertidos líquidos que deterioran la calidad de las aguas, residuos sólidos urbanos e industriales, tendidos de cables, vallas publicitarias, antenas e infraestructuras de telecomunicaciones.

B. Elementos para el control de la contaminación estética

a) El control de la estética a través de las licencias urbanísticas como actos reglados

Esta preocupación por el paisaje, con el fin de evitar la “contaminación estética”⁷⁷⁸, está en línea con el actual Derecho comparado.

En Gran Bretaña, a través de la licencia urbanística, las autoridades “deberán comprobar si el nuevo edificio a construir “encaja” en el entorno arquitectónico y naturales, especialmente en los casos de áreas

⁷⁷⁷ Cfr. MARTÍNEZ NIETO, A., “La contaminación del (...), op. cit., pág. 435.

⁷⁷⁸ Cfr. PÉREZ GONZÁLEZ, C. “...”.

de destacado valor ecológico o histórico, de tal manera que no afecte al paisaje y a la apariencia de la zona”. Lo anterior, con base en la *Planning Policy Guidance 1 (PPG 1) General Policy and Principles*⁷⁷⁹, que establece: “El aspecto del desarrollo propuesto y la relación con su entorno son consideraciones materiales a la hora de decidir las solicitudes de licencia y los recursos”.

Esta técnica de verificar la necesaria integración paisajística ya sea con el entorno urbano o rural, en los proyectos técnicos susceptibles de licencia, también es una exigencia de la legislación urbanística de Galicia. En efecto, se establece el requisito de que se justifique en ellos el cumplimiento de las normas de aplicación directa⁷⁸⁰. Deben acompañarse “los correspondientes planos de situación a escala adecuada, así como de cualquier otra información gráfica que resulte precisa en orden a respaldar su contenido⁷⁸¹”.

b) Las “pantallas de edificación” como origen del urbanismo irracional en las zonas costeras

La creación de pantallas arquitectónicas en las zonas costeras supone un modelo continuo de ocupación del borde litoral. Implica su litoralización y un claro efecto distorsionador de los paisajes naturales que se convierten en irreconocibles, a través de este proceso de ocupación masiva y desordenada.

⁷⁷⁹ Cfr. BOUZAA ARIÑO, O., “La planificación territorial en Gran Bretaña”, 1ª ed. Civitas, Pamplona, 2009, págs. 50-51.

⁷⁸⁰ Estas normas se contienen en el art. 104 LOUGA.

⁷⁸¹ Vid. art. 195.4º LOUGA.

Se trata de integrar los desarrollos urbanísticos necesarios con el mantenimiento de los valores naturales que hagan reconocibles la identidad litoral.

El Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo de 2008 considera la protección del paisaje costero como objetivo primordial⁷⁸².

La creación “pantallas arquitectónicas”, es fruto de “mecanismos microeconómicos” derivados del deslumbramiento ante el desarrollismo económico-turístico por parte de algunas autoridades municipales que han carecido de una visión a largo plazo, o no han sabido sustraerse a la presión ejercida por los promotores⁷⁸³.

También son conocidas como “barreras de la edificación”. Tienen unos efectos claramente perniciosos y perturbadores en el borde litoral, y sus efectos se proyectan también en ámbitos socioeconómicos tan relevantes como el turismo.

Se produce un debate entre dos alternativas: un modelo estético, armonioso e integrador de los valores naturales o un modelo de

⁷⁸² Cfr. MENÉNDEZ REXACH, A., “La gestión integrada del litoral”, *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea*, AA.VV., Dir. NÚÑEZ LOZANO M^a DEL CARMEN, Iustel, Madrid, 2010, pág. 163. Los Estados parte, “independientemente de su clasificación como zonas protegidas, adoptarán medidas para garantizar la protección de los paisajes costeros mediante la legislación, la planificación y la gestión” (art. 11.1).

⁷⁸³ Cfr. MARTÍN MATEO, R. y VERA REBOLLO, F., “Problemas de ordenación territorial y urbanística en el litoral survalenciano: consideraciones sobre planeamiento, conservación de costas y promoción del turismo residencial”, *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 114, 1989, págs. 23-24.

aglomeraciones y masificación, caracterizado por la insuficiencia de servicios públicos y la generación de residuos⁷⁸⁴.

c) La indeterminación del concepto de “pantalla arquitectónica”. La necesidad de su formulación como concepto jurídico.

Debe definirse, en aras de una mayor seguridad jurídica, conceptos jurídicos indeterminados como el de “barreras de edificación”, pensado para la realización de edificaciones en bloque. Se definen algunos instrumentos de planeamiento urbanístico, con una longitud máxima de 70⁷⁸⁵ mts, si bien ésta parece excesiva con respecto al tratamiento del borde litoral, donde “lo sustancial en la pantalla arquitectónica es interponer o intercalar una barrera artificial edificatoria entre el mar y el entorno, mediante su ubicación en la zona de influencia⁷⁸⁶”.

Su indefinición supondrá una fuente constante de conflictos y de apreciaciones subjetivas, a la par que se produce en la interpretación y aplicación de las denominadas “normas de aplicación directa”, siendo una exigencia fundamental la claridad normativa y la certidumbre

⁷⁸⁴ *Ibidem*, pág. 24.

“Una playa limpia y soleada proporciona atractivos para la propiedad colindante, pero la errónea y abusiva utilización de tales ventajas simplemente las elimina: el paraje en cuestión pierde interés cuando se interceptan los rayos solares mediante la creación de grandes pantallas de edificios, se restan superficies a las playas transformadas en paseos o avenidas comerciales, se dificultan los accesos mediante la escatimación de los viales, y se contaminan quizás las guas por los subproductos de las poblaciones asentadas”.

⁷⁸⁵ Vid. Art. 7.2.3.4.j) documento de revisión del Plan General de Ordenación Municipal de A Coruña, aprobado inicialmente el 1-12-2009.

⁷⁸⁶ Vid. STS, Sala 3ª, 4-5-2010 (rec. 1607/2006).

tanto por parte de los poderes públicos como de los operadores socioeconómicos.

El planeamiento territorial y urbanístico debe aportar elementos de concreción con conceptos y límites claros, que permitan la aplicación reglada del Derecho Urbanístico, evitando el recurso constante a la interpretación subjetiva de las normas.

En Comunidades Autónomas como Baleares, se ha acotado el concepto de “barrera de la edificación” en la propia planificación territorial; vgr., en Mallorca se establece como longitud máxima de fachada de cada edificio la cifra de 60 metros lineales, a fin de evitar edificios bajos pero demasiado “alargados” e igualmente impactantes.

Además de establecer otros criterios de intensidad de uso, altura y ocupación máxima, “se logra una mínima homogeneidad⁷⁸⁷ en la regulación de la zona, ya que, por ejemplo, ningún edificio hotelero podrá superar cuatro plantas en total”. Esto posibilita la armonización de las edificaciones en el entorno, debiendo en el planeamiento que contenga la ordenación detallada, ordenar los correspondientes volúmenes buscando su adecuada integración paisajística, y procurando que los desarrollos se efectúen en dirección contraria a la costa.

⁷⁸⁷ *Ibidem*, pág. 61.

“(…) los edificios hoteleros ya no están juntos, no se “tocan”, sin que entre unos y otros se sitúan todas estas instalaciones de que hablamos, produciendo un efecto de separación entre las respectivas edificaciones y situando zonas verdes entre los mismos, con lo que se rompe el desagradable efecto pantalla que se daba en épocas precedentes”.

BLASCO ESTEVE⁷⁸⁸, se refiere a la importancia de fijar esos criterios de integración de los volúmenes en el paisaje:

“En cuanto a los criterios o reglas de “integración paisajística”, su importancia es esencial en el tratamiento de cualquier zona o espacio turístico: si el paisaje es un elemento esencial del territorio y de la imagen que percibe el turista, parece lógico que el planeamiento defina las condiciones generales por las que las edificaciones (y demás actuaciones con incidencia en el suelo) se integran y armonizan con el paisaje en el que se encuentran, con su entorno”.

d) La ausencia de la definición legal de la “pantalla arquitectónica” en el planeamiento supramunicipal de Galicia

La protección del dominio público marítimo-terrestre, no opera sólo desde la perspectiva de su “integridad física” que se garantiza mediante la técnica del “deslinde”, sino también mediante “la preservación de sus características naturales y en particular la de sus valores paisajísticos⁷⁸⁹”.

Esta prohibición del efecto “apantallamiento” trae causa de lo ya previsto en el art. 30.1º.b de la Ley de Costas. Las DOT, reproducen su literalidad, sin puntualización alguna, al establecer:

⁷⁸⁸ Cita como ejemplo: “el Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria contiene criterios específicos de integración paisajística de los volúmenes construidos, en especial en el caso de la edificación en ladera (art. 217.2), dado el impacto que pueden tener los edificios en estos supuestos” (Íbidem, págs. 65-66).

⁷⁸⁹ Cfr. MEILÁN GIL, J.L., “Dominio público y protección del litoral. La Ley de costas veinte años después”, *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, AA.VV., Dir. F. J. Sanz Larruga, Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2009, pág. 114.

“En la franja litoral inmediata al límite interior de la ribera, con una anchura mínima de 500 metros, las construcciones evitarán la formación de pantallas arquitectónicas o la acumulación de volúmenes, sin que para estos efectos, la densidad de edificación pueda ser superior a la media del suelo urbanizable programado o apto para urbanizar (o equivalentes) en el término municipal respectivo⁷⁹⁰”.

Estas determinaciones urbanísticas directamente aplicables se corresponden con la “subsunción de la protección externa del demanio costero en el marco de la protección del medio Ambiente”. Estas normas de aplicación directa costeras son consecuencia de la “función pública de la gestión racional de un recurso precioso ecológica, económica, estratégica y políticamente”, como es el borde litoral⁷⁹¹.

La OCDE⁷⁹² considera que la “calidad del litoral” depende de la densidad de población, de las características visuales, del grado de

⁷⁹⁰ Vid. aptdo. 6.10.

⁷⁹¹ Cfr. DE ASÍS ROIG A. E., “Policía demanial externa y medio ambiente. Algunas reflexiones sobre la sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio”, *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 125, 1991, pág. 69.

⁷⁹² Cfr. *Gestión de zonas costeras*, OCDE, Mundiprensa, Madrid, 1995, pág. 71.

Las zonas costeras de fuerte densidad demográfica donde la población ha experimentado un crecimiento rápido sin planificación ni control, pueden ofrecer las ventajas que van a la par con una densidad de población determinada (infraestructuras comerciales, equipos de tiempo libre, por ejemplo). Una situación de este tipo puede no obstante ocasionar una degradación rápida de la calidad de los suelos y de las aguas así como una desaparición de otras ventajas (pureza del aire, tranquilidad, calidad de las aguas costeras, espacios naturales, atractivo paisajístico, etc.).

Se distinguen dos tipos de infraestructuras: las que favorecen la perennidad, como las redes de alcantarillado bien mantenidas y explotadas y las que están más al servicio

acondicionamiento y de las posibilidades de acceso del público a la costa. En las regiones costeras vulnerables, cuanta menor densidad tenga la población y menos numerosas sean las posibilidades de acondicionamiento, mejor es la calidad y más posibilidades tienen los recursos costeros de ser conservados para las generaciones venideras.

Constituyen un estándar urbanístico, fiscalizable por la Dirección General de Costas, en la emisión de los informes al planeamiento urbanístico⁷⁹³, con el fin de comprobar que los cálculos y metodologías que se utilizan estos instrumentos respetan el contenido del mencionado art. 30.1.b⁷⁹⁴)

Las DOT, por lo tanto, se limitan a reproducir un precepto ya de por sí defectuoso y confuso⁷⁹⁵. Y además, añaden más incertidumbre jurídica.

de un crecimiento rápido que de un desarrollo duradero, como las redes de carreteras muy ramificadas.

⁷⁹³ A los que se refiere el art. 112 de la Ley de Costas.

⁷⁹⁴ Cfr. SÁNCHEZ GOYANES E. y RODRÍGUEZ PASSOLAS CANTAL J., “El desarrollo territorial sostenible (...)”, op. cit., pág. 217.

Los autores citan el informe de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Xunta de Galicia, de 7 de enero de 2010, sobre el documento para la aprobación inicial de nuevo PGOM de Pontevedra.

⁷⁹⁵ Cfr. MORENO CÁNOVES, A., *Régimen jurídico del (...)*, op. cit., pág. 178.

“El artículo 30.1.b) de la L C., al establecer que *las construcciones habrán de adaptarse a lo establecido en la legislación urbanística*, se convierte en acabado ejemplo de norma absolutamente inútil”.

“Puede tratarse de un intento de dar satisfacción a las malparadas Administraciones autonómicas, pero, además de inútil, la formulación que criticamos es técnicamente defectuosa, por cuanto, en rigor, las construcciones tendrán que adaptarse a los instrumentos de ordenación válidamente aprobados de conformidad con la legislación urbanística. La Ley 22/1988 parece desconocer que la legislación urbanística, por lo general, no establece modelos a los que directamente hayan de adaptarse las construcciones”.

Por su carácter de norma reglamentaria, debería haber aclarado los preceptos considerados oscuros o dificultosos en su aplicación práctica por los operadores urbanísticos.

Utilizan una categoría del suelo no recogida en la legislación urbanística Gallega, al aludir al suelo “urbanizable programado”, cuando éste se identifica actualmente con el suelo urbanizable “delimitado⁷⁹⁶”, esto es, aquel que tiene señalado plazos para su desarrollo y ejecución, e incluso la de “suelo apto para urbanizar”, miméticamente al art. 30.1º.b) de la Ley de Costas, pero sin reparar que a esta última clase de suelo se le aplicará el régimen del suelo “urbanizable no delimitado⁷⁹⁷”.

e) El problema del límite de la “densidad media” para determinar si se produce el efecto “apantallamiento”

Las DOT tampoco aclaran cómo se halla el cálculo de la densidad media de la edificación, con los problemas que esta indeterminación conlleva en la práctica desde la perspectiva de la seguridad jurídica.

Cabe preguntarse, ¿qué media de densidad se aplica?, ¿sólo la del suelo urbanizable delimitado?, ¿la del suelo urbanizable delimitado y la del no delimitado?, ¿exigirá una operación del cálculo de la densidad al no venir contemplada en el planeamiento ya adaptado a la LOUGA, al no ser este indicador actualmente aplicable en la legislación urbanística de Galicia⁷⁹⁸?

⁷⁹⁶ Vid. Art. 14.2º.a) Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia.

⁷⁹⁷ Vid. disposición transitoria primera, d), LOUGA.

⁷⁹⁸ A los problemas interpretativos relativos al cálculo de la “densidad”, se ha referido MORENO CÁNOVES: “(...) dados los términos de la legislación vigente, resulta posible incrementar la densidad de edificación en la zona de influencia con tan sólo

Pero más allá de este aspecto formal, nuevamente la normativa autonómica no ha precisado a qué media se refiere, habida cuenta que en suelo urbanizable “delimitado”, habrá que tener en cuenta el uso y tipología característicos, dado que no es lo mismo la media correspondiente al suelo residencial, que la media relativa al suelo industrial, con mucha mayor intensidad de uso en aplicación de lo previsto en el art. 46.5º de la LOUGA.

El TSJ de Galicia⁷⁹⁹ ha manifestado su duda sobre si se produce la aceptación por el TS de la “singular fórmula” de la exclusión del suelo industrial en el cálculo de la media de la densidad edificatoria, criterio que fue aplicado por la STSJ de Galicia nº 813/2004, de 18 de

aumentar la edificabilidad del suelo urbanizable, por medio de sencilla modificación puntual del Plan General (...).

Queda por otra parte, indeterminado el extremo relativo a si la densidad edificatoria de la zona de influencia, debe ser uniforme o, por el contrario, serán permisibles elevadas densidades en determinados sectores siempre y cuando se compensaren con las inferiores atribuidas a otros, con tal que la media de toda la zona de influencia resulte igual o inferior a la del suelo urbanizable programado que le sirve de referencia”.

Expresa que parte de esta problemática ha sido resuelta por el art. 58.3 del Reglamento de la Ley de Costas. Sin embargo, en mi opinión, la dicción del mismo, “se entenderá por densidad de edificación la edificabilidad definida en el planeamiento para los terrenos incluidos en la zona”, no hace más que acrecentar la confusión. Confunde densidad con edificabilidad. Desconoce que la primera se refiere a la proporción número de viviendas por superficie, mientras que la segunda constituye un parámetro urbanístico referido al mt2 edificable con respecto al m2 de suelo.

⁷⁹⁹ Vid. STSJ de Galicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, nº 426/2010, de 15 de abril, rec. 4113/2006. Expresa: “(...) dándose la circunstancia de que en la sentencia de 29 de septiembre de 2009 incluso se recoge expresa mención del Alto Tribunal por la que se considera como “singular fórmula” la relativa a la exclusión del suelo industrial, mención que, al menos, origina relevantes dudas sobre la aceptación de dicha fórmula por el Tribunal Supremo”.

noviembre, con motivo de la nulidad del Plan Parcial de "Puerto Infanta" en el término municipal de Sada.

En efecto, la STS, Sala 3ª, 25-9-2009 expresa:

"Partiendo de lo anterior, y con independencia de la singular fórmula adoptada en la sentencia recurrida para considerar que la edificación es o no superior a la media del suelo urbanizable programado en dicho término municipal, mediante la exclusión del suelo de uso industrial, lo cierto es que el criterio legal que le lleva a la Sala a estimar el recurso es la concurrencia "la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes" y no el establecimiento de dicha media. Así es, en el párrafo segundo de la página 6 de la sentencia (en el extenso fundamento de derecho tercero), se señala que "con independencia de que la interpretación" realizada sobre la densidad de edificación que conduciría a la estimación del recurso, ello "no es más que un mecanismo para evitar la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes", pues la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes "es lo proscrito por la norma y que la prohibición rige con independencia del cumplimiento del ajuste al límite edificatorio establecido".

Así pues, esta inconcreción puede dar lugar a interpretaciones expansivas, que con independencia de que posteriormente puedan ser anuladas por los Tribunales de Justicia, sin duda generarán una mayor incerteza jurídica y unos efectos económicos adversos en su indebida aplicación.

Lo que si resulta claro en la STSJ de Galicia nº 426/2010⁸⁰⁰, de 15 de abril, para el cálculo del cómputo de la superación del parámetro de la “densidad media”, es que no pueden incluirse los terrenos destinados a sistemas generales adscritos - a efectos de su obtención con cargo al suelo urbanizable que se prevea desarrollar- que puedan estar clasificados como suelo rústico.

Es cierto, que puede acudir a las reglas interpretativas de “menor edificabilidad” contenidas en el art. 6º de la LOUGA, pero no es menos cierto que estos conflictos podrían evitarse con una acepción clara a la “densidad media” referida al uso residencial y al no cómputo de los sistemas generales adscritos en el cálculo de la densidad media.

Igualmente, las DOT aluden al concepto de “densidad”⁸⁰¹, cuando es un indicador que no se encuentra contempla para el suelo urbanizable en la LOUGA⁸⁰², dado que se refiere el art. 46 se refiere a los límites de

⁸⁰⁰ Utiliza expresamente la referencia: “y ello sin perjuicio de destacar que en tal cómputo no pueden ser incluidos los sistemas Generales adscritos siendo distinta cuestión la influencia que estos últimos pudieran proyectar sobre el efecto visual resultante del conjunto de la actuación”.

⁸⁰¹ La densidad si constituía un indicador con respecto al suelo urbanizable, en la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia, cuando establecía en su art. 24 el siguiente parámetro:

“1. La densidad máxima en los planes parciales será de 75 viviendas por hectárea.
2. Podrán establecerse densidades de hasta 100 viviendas por hectárea siempre que la superficie total construida no supere la de 8.250 metros cuadrados por hectárea. En estos casos, las cesiones obligatorias, dotaciones y equipamientos se determinarán en proporción al número de viviendas autorizadas”.

⁸⁰² GONZÁLEZ-VARAS alude a la existencia de “legislaciones autonómicas que no establecen ningún límite de densidad, algo que ha sido criticado por la doctrina, especialmente cuando al mismo tiempo dicha legislación formula entre sus objetivos generales la consecución del principio del desarrollo sostenible”. Distingue, entre tres tipos de comunidades Autónomas:

“intensidad de uso”, referidos al coeficiente de edificabilidad identificado con el uso característico o predominante; con lo cual puede producirse una distorsión normativa al emplear una técnica que en los planeamientos adaptados a la LOUGA ya no contienen, por ser inexistente este indicador, salvo para los *Planes Especiales de Mejora y Ordenación del Medio Rural*, que no son aplicables a este supuesto.

En cualquier caso, el POLGA ha optado por no fijar unos estándares de densidad máxima, que aún no contenidos para los nuevos procesos de transformación urbanística en la LOUGA, podrían actuar de forma complementaria, combinando edificabilidad-densidad, existiendo este indicador en el planeamiento territorial de Baleares, donde las DOT de 1999 establecen una “densidad media de 100 habitantes por hectárea”, disminuida en el Plan Territorial Insular de Menorca⁸⁰³ y puesta en

-
- a) Comunidades Autónomas que fijan criterios de densidad o edificabilidad máxima.
 - b) Comunidades Autónomas que remiten al planeamiento la fijación del límite de densidad, sin establecer criterios para su cálculo.
 - c) Comunidades Autónomas que no establecen límite de densidad”.

(Cfr. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., “Urbanismo y Ordenación del Territorio”, 5ª ed., Aranzadi, Pamplona, 2009, págs. 394-395).

⁸⁰³ BLASCO ESTEVE se refiere a este particular, señalando:

“A continuación, el Plan fija estándares de densidad bruta mínima y máxima (en viviendas por hectárea) y de altura máxima de las edificaciones en el nuevo suelo urbanizable (art. 34.5):

“La ordenación urbanística relativa a nuevos sectores, unidades o polígonos, de suelo urbanizable ha de respetar necesariamente los estándares siguientes:

A) De densidad bruta:

a) Maó y Ciutadella: densidad mínima 20 viviendas/ha y densidad máxima 40 viv/ha.

b) Resto de municipios: densidad mínima 20 viv/ha y densidad máxima 30 viv/ha.

B) Altura máxima de la edificación residencial y terciaria en nuevos sectores:

relación con la altura máxima de las edificaciones, a fin de lograr una cierta homogeneización de los volúmenes constructivos.

La fijación de esos parámetros o estándares resulta fundamental, con el fin de dotar de una mayor seguridad jurídica y también de eficacia a la potestad de planeamiento municipal, al conocerlos con precisión en la fase de elaboración y no aguardar a criterios interpretativos al albur de la Dirección Xeral correspondiente. Debe recordarse que “el incremento de control de legalidad que pueda ejercer la Comunidad Autónoma será directamente proporcional a los estándares materiales que el Derecho urbanístico establezca⁸⁰⁴”, con lo cual disminuye el juicio de “oportunidad” que aún basada y justificada en intereses públicos supramunicipales, genera una mayor incertidumbre al planificador local.

Otra cuestión que cabe formular es si la media de la densidad se refiere a la totalidad del término municipal o únicamente a la zona de influencia.

La literalidad del art. 30.1.b) de la Ley de Costas parece referirse a la media de la densidad “en el término municipal respectivo”. Sin embargo, parte de la doctrina considera que afectará a toda la superficie de los parciales en desarrollo, si están íntegramente en la zona de influencia. Si sólo lo están parcialmente, únicamente se tendrá en cuenta la superficie de dichos planes parciales que ordene terrenos

a) Maó y Ciutadella: planta baja + 3 (plantas).

b) Resto de municipios: planta baja + 2 (plantas)”.

(Cfr. BLASCO ESTEVE, A., La planificación territorial de las zonas turísticas en España”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 262, 2010.pág. 47).

⁸⁰⁴ Cfr. BARNES, J., *Distribución de competencias en materia de urbanismo*, Bosch, Barcelona, 2002, pág. 145.

incluidos en la “zona⁸⁰⁵”. Esta interpretación puede tener su apoyo en el art. 58.3 del Reglamento de la Ley de Costas cuando dispone que “se entenderá por densidad de edificación la edificabilidad definida en el planeamiento para los terrenos incluidos en la zona”.

f) La función ambiental de la prohibición del efecto apantallamiento y las posibles incongruencias de la legislación urbanística de Galicia

Evitar el efecto apantallamiento no tiene sólo una función estética, sino también ambiental. Contribuye a evitar riesgos catastróficos, como los derivados del ciclo hidráulico, provocando el aumento de riesgos de inundación⁸⁰⁶. Puede deberse a la falta de dimensión adecuada de las infraestructuras que sirven de soporte a esos nuevos procesos edificatorios.

Llama la atención que el POLGA establezca como excepción a los nuevos crecimientos aislados, la implantación de suelos industriales⁸⁰⁷, atendiendo a las mejores condiciones de accesibilidad, señalando

⁸⁰⁵ Cfr. ORTEGA GARCÍA, A., “Implicación urbanísticas de la Ley de costas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 112, 1989, págs. 88-89.

“En base a ello la confrontación de densidades es clara si el Plan Parcial está en la zona de influencia, ya que la densidad media es un dato del Plan Parcial, en tanto que si es afectado en parte habrá que calcular la densidad media de la superficie afectada”.

⁸⁰⁶ Cfr. MOLINA JIMÉNEZ, A., “La disciplina territorial del riesgo de inundaciones en el ordenamiento jurídico español”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 18, año 2010-2, pág. 41.

⁸⁰⁷ No debe olvidarse que “más del 65% de la producción industrial española se encuentra en la costa” (Cfr. DIEZ SÁNCHEZ, J.J., “Comentarios y valoraciones a propósito de los informes del Parlamento Europeo en relación con la actividad urbanística en España y su negativa afeción al medio ambiente (en particular en la Comunidad Valenciana)”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 19, año 2011-1, pág. 36).

paradójicamente “de modo que se prevean y minimicen los efectos negativos sobre el territorio” (art. 29.3⁸⁰⁸).

Esta previsión va en línea con la contenida en la Ley 15/2010, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de Galicia, que posibilita ciertos procesos de transformación urbanística en el “suelo rústico de protección agropecuaria” y en el de “protección forestal”. Se justifica en “resolver los problemas que pueden comprometer la viabilidad urbanística del desarrollo del suelo industrial en Galicia, de manera que, de forma excepcional, se puedan incluir en el ámbito de los parques empresariales suelo rústico de protección para la implantación de infraestructuras, dotaciones e instalaciones de utilidad pública o de interés social⁸⁰⁹”.

Permite “actuaciones necesarias para la implantación de infraestructuras, dotaciones e instalaciones en las que concurra una causa de utilidad pública o de interés social que sea prevalente a cualquiera otra preexistente”, suprimiendo la acepción contenida en el art. 32.2º con respecto al “suelo rústico especialmente protegido” relativa a su naturaleza “incompatible” con la transformación; acepción que se suprime igualmente en el art. 37.2º, donde con anterioridad a la reforma operaba como límite a la autorización de cualquier uso el

⁸⁰⁸ La legislación de Cantabria, también contempla la posibilidad de implantar usos industriales, en términos similares al POLGA. Así, el art. 45.4 de la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, por el que fue aprobado el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria, dispone:

“El planeamiento podrá clasificar suelo urbanizable industrial aislado atendiendo a las mejores condiciones de accesibilidad y de modo que se genere el mínimo impacto sobre el territorio”.

⁸⁰⁹ Vid. Exposición de Motivos, Ley 15/2010, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de Galicia.

condicionante relativo a que “no conlleven la transformación urbanística de los terrenos ni lesionen los valores objeto de protección”.

Esta posibilidad de conciliar una cierta transformación urbanística del suelo rústico para fines “utilidad pública o interés social”, incluso se contempla en las DOT, habida cuenta que la única determinación excluyente se refiere al “suelo rústico de protección de costas”, donde se establece que “procurará el mantenimiento de la máxima naturalidad y, en su caso, la restauración de la calidad ambiental y la protección del patrimonio cultural costero⁸¹⁰”.

⁸¹⁰ Vid. apartado 6.2º Directrices Ordenación del Territorio (DOG, nº 36, 22-2-2011, pág. 2913).

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

CAPÍTULO TERCERO

LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA DE LAS ZONAS COSTERAS EN GALICIA

I. LA FUNCIÓN ORDENADORA DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN LAS ZONAS COSTERAS

1. El planeamiento general municipal y la ordenación de las zonas costeras

En Galicia, el sistema de “planeamiento general” viene dado por los Planes Generales de Ordenación Municipal y las Normas Subsidiarias de Planeamiento.

El art. 52.1 LOUGA define los planes generales de ordenación municipal como instrumentos urbanísticos de ordenación integral, que abarcarán uno o varios términos municipales completos, clasificarán el suelo para el establecimiento del régimen jurídico correspondiente, definirán los elementos fundamentales de la estructura general adoptada para la ordenación urbanística del territorio y establecerán las determinaciones orientadas a promover su desarrollo y ejecución.

El Plan General es la “clave de bóveda⁸¹¹” del ordenamiento urbanístico. Constituye la pieza esencial de la ordenación del uso de los

⁸¹¹ Cfr. MUÑOZ MACHADO S. Y LÓPEZ BENÍTEZ M., “El planeamiento urbanístico”, *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo III, AA.VV., Dir. Muñoz Machado, S., 3ª ed., Iustel, Madrid, 2011, pág. 3299.

terrenos y las construcciones⁸¹². Es el instrumento central del sistema de planeamiento⁸¹³. Posee las características de ser un plan originario –su aprobación no requiere la existencia de ningún plan previo- y necesario –en el sentido de que resulta indispensable para que pueda producirse el planeamiento de desarrollo y la actividad urbanizadora-. Sin perjuicio de lo anterior, ha de respetar las disposiciones de los instrumentos de ordenación del territorio y los que puedan provenir de otras planificaciones sectoriales⁸¹⁴ (vgr. en materia ambiental o paisajística).

Por su parte, las Normas Subsidiarias de Planeamiento resultarán de aplicación a los municipios que carezcan de plan general de ordenación municipal, en su mayoría pequeños municipios. Fueron introducidas en el ordenamiento jurídico español por la Ley del Suelo de 1956, que limitaba su papel a que realizasen una simple regulación normativa del uso del suelo, sin incorporar la programación y del diseño de las obras necesarias de transformación del mismo. Sin embargo, la Ley del Suelo de 1976 les atribuyó funciones que las asimilaron a “Planes menores” o

BUSTILLO BOLADO Y CUERNO LLATA recuerda que la LS/1956 significó el acto de nacimiento del Derecho urbanístico español y que sus principales aportaciones fueron la configuración del urbanismo como una función pública y la institucionalización del Plan (Cfr. BUSTILLO BOLADO R.O y CUERNO LLATA J.R., *Los Convenios Urbanísticos entre las Administraciones Locales y los Particulares*, 3ª ed., Aranzadi, Elcano (Navarra), 2001, pág. 56).

⁸¹² Cfr. MACERA B-F y FERNÁNDEZ GARCÍA Mª Y., *La responsabilidad de la Administración en el Derecho Urbanístico*, Marcial Pons, 2005, pág. 46.

⁸¹³ *Ibidem*, pág. 49.

⁸¹⁴ Cfr. MUÑOZ MACHADO S. Y LÓPEZ BENÍTEZ M., “El planeamiento (...)”, *op. cit.*, pág. 3299.

“Planes reducidos”, donde la diferencia con los Planes Generales de Ordenación Municipal se convirtió en algo muy tenue⁸¹⁵.

La diferencia esencial entre ambas figuras de planeamiento es que las Normas Subsidiarias tienen un carácter “provisional⁸¹⁶” en tanto no se elabora y aprueba el correspondiente Plan General de Ordenación Municipal, que es el que ha de contener una auténtica ordenación integral del término municipal, con todas las determinaciones y la programación necesaria para el desarrollo de éstas.

Con respecto a la ordenación de las zonas costeras resultan claras las determinaciones de las DOT⁸¹⁷ en el sentido de aumentar el Patrimonio Público Litoral, con lo cual los grandes sistemas generales de zonas verdes y espacios libres habrán de localizarse en la franja de los 500 mts desde el límite interior de la ribera del mar, salvo que afecten a zonas transformadas identificadas con el suelo urbano y con el suelo de núcleo rural.

También en este último caso el planeamiento podrá reordenar las zonas más próximas al mar y habilitar nuevos espacios libres así como recuperar espacios degradados. En este sentido, entre las

⁸¹⁵ *Ibidem*, pág. 3326.

⁸¹⁶ Cfr. ESTÉVEZ GOYTRE, R., *Manual Práctico de Planeamiento Urbanístico*, Comares, Granda, 1998, pág. 170.

Cita la STS, Sala 3ª, 30-5-1979: “... La subsidiariedad o complementariedad de las normas con respecto al planeamiento, índice de la naturaleza provisional de aquéllas hasta que el Plan se apruebe o modifique con los requisitos y garantías legales...”.

⁸¹⁷ Vid. determinación 6.13, Directrices Ordenación del Territorio, Ed. Xunta de Galicia, pág. 321. Establece que las Administraciones promoverán acciones para la ampliación del dominio público marítimo terrestre mediante la adquisición de suelo lindante con el fin de recuperar sus funciones naturales y paisajísticas.

determinaciones del Plan General está –según lo previsto en el art. 53.1.e) LOUGA- la estructura general y orgánica del territorio, integrada por los sistemas generales determinantes del desarrollo urbano y, en particular, por los sistemas generales de comunicaciones y sus zonas de protección, de espacios libres y zonas verdes públicas, de equipamiento comunitario público y de servicios urbanos.

El planeamiento general deberá contener las determinaciones necesarias para alcanzar los objetivos generales y los criterios de la ordenación compatibles con la normativa sectorial y ambiental, así como con los instrumentos de ordenación del territorio (art. 53.1.a LOUGA).

Dentro de esos objetivos compatibles con la normativa ambiental se halla la regulación de la Disposición Transitoria 3.3 de la Ley de Costas, con respecto a los usos permitidos en la servidumbre de protección cuando se refiera a los 20 mts desde el límite interior de la ribera del mar. Permite de forma excepcional –en ese espacio- edificaciones destinadas a residencia o habitación o aquellas otras que no cumplan las condiciones establecidas en el art. 25.2 de la Ley de Costas. Para ello exige la previa aprobación del Plan General de Ordenación, Normas Subsidiarias u otros instrumento urbanístico específico.

Requiere, pues, el plan que contenga la ordenación detallada⁸¹⁸, que a su vez ha de contener la acreditación de que cumple inexcusablemente

⁸¹⁸ Cfr. MELÓN MUÑOZ, A. Y CANO MURCIA, A., *1000 preguntas sobre urbanismo*, Francis Lefevre, Madrid, 2010, pág. 386. La ordenación “detallada” o también conocida como “pormenorizada”, “es la actuación urbanística que comprende todas las determinaciones que, de modo preciso y detallado, completan la ordenación estructural para el ámbito territorial al que se refieren y, en particular, las siguientes:

. Delimitación de las unidades de ejecución, siempre que no se modifique el área de reparto ni el aprovechamiento tipo.

los requisitos establecidos en la Disposición Transitoria 3.3.2ª de la Ley de Costas⁸¹⁹:

- a) Que con las edificaciones propuestas se logre la homogeneización urbanística del tramo de fachada marítima al que pertenezcan.
- b) Que exista un conjunto de edificaciones, situadas a una distancia inferior a 20 metros desde el límite interior de la ribera del mar,

. Establecimiento de la red secundaria de reservas de suelo dotacional público.

. Fijación de alineaciones y rasantes.

. Parcelación de terrenos o régimen para parcelarlos en función de los tipos edificatorios previstos.

. Asignación de usos y tipos pormenorizados en desarrollo de las previstas por la ordenación estructuras.

. Regulación de las condiciones de edificación de cada zona de ordenación, sobre y bajo rasante, como edificabilidad, altura, número de plantas, retranqueos, volúmenes y otras análogas.

. Ordenanzas generales de edificación.

. En suelo residencial, identificación de las parcelas que han de quedar afectadas a la promoción de viviendas sociales o criterios para concretarlas en la reparcelación, de conformidad con lo que determine la ordenación estructural”.

Cfr. MUÑOZ MACHADO S. Y LÓPEZ BENÍTEZ M., “El planeamiento urbanístico”, *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo III, AA.VV., Dir. Muñoz Machado, S., 3ª ed., Iustel, Madrid, 2011, pág. 3302.

Distinguen los autores los conceptos de ordenación “estructural” y ordenación “detallada”, expresando: “La ordenación estructural alude a un contenido necesario del Plan de Ordenación, en el que deben comprenderse la clasificación del suelo y su división en cuantas categorías se estimen (...). El contenido de la ordenación detallada llegará, por el contrario, hasta el punto que la Ley haya marcado para cada clase de suelo, permitiéndose que, con respecto al suelo urbanizable contiguo al suelo urbano, la ordenación alcance tal grado de detalle que haga innecesario el planeamiento de desarrollo”.

⁸¹⁹ Vid. en el mismo sentido la Disposición Transitoria 9ª.1.2ª Reglamento de la Ley de Costas, aprobado por RD 1471/1989, de 1 de diciembre.

que mantenga la alineación establecida por el planeamiento urbanística.

- c) Que en la ordenación urbanística de la zona se den las condiciones precisas de tolerancia de las edificaciones que se pretendan llevar a cabo.
- d) Que se trate de edificación cerrada, de forma que, tanto las edificaciones existentes, como las que puedan ser objeto de autorización, queden adosadas lateralmente a las contiguas.
- e) Que la alineación de los nuevos edificios se ajuste a la de los existentes.

¿Puede el Plan General fijar la ordenación detallada en estos casos? Del propio tenor literal de la citada Disposición Transitoria 3.3 parece desprenderse con claridad que sí. Esta afirmación se ve reforzada por el propio contenido del art. 109.2 LOUGA, relativo a los presupuestos de ejecución del planeamiento urbanístico, que exige la aprobación de la ordenación “detallada” o “pormenorizada”, que en el supuesto del suelo urbano “no consolidado” podrá ser realizada directamente por el Plan General de Ordenación Municipal⁸²⁰, sin remitirla al planeamiento de desarrollo típico en estos casos, los Planes Especiales de Reforma Interior⁸²¹.

⁸²⁰ Vid. art. 109.2 LOUGA:

“En suelo urbano no consolidado será suficiente la aprobación del planeamiento general, si éste contuviera su ordenación detallada. En su defecto, se precisará la aprobación del correspondiente plan especial, de acuerdo con lo que se establezca en el planeamiento general”.

⁸²¹ Vid. art. 70 LOUGA:

“1. Los planes especiales de reforma interior tienen por objeto la ejecución de operaciones de reforma en suelo urbano no consolidado, estén o no previstas en el

En el suelo urbano “consolidado” no hay duda, ya que entre las determinaciones del Plan General para esta clase de suelo está fijar la “ordenación detallada” de esta categoría de suelo⁸²².

plan general, para la descongestión de esta clase de suelo, la mejora de las condiciones de habitabilidad, la creación de dotaciones urbanísticas, el saneamiento de barrios insalubres, la resolución de problemas de circulación, la mejora del ambiente o de los servicios públicos, la rehabilitación de zonas urbanas degradadas u otros fines análogos.

2. Los planes especiales de reforma interior en suelo urbano no consolidado contendrán las determinaciones adecuadas a su finalidad e incluirán, al menos, las determinaciones y documentación propia de los planes parciales”.

⁸²² Vid. art. 54 LOUGA:.

“Los planes generales de ordenación municipal contendrán en suelo urbano consolidado las siguientes determinaciones:

- a) Delimitación de su perímetro.
- b) Calificación de los terrenos, entendida como la asignación detallada de usos pormenorizados, tipologías edificatorias y condiciones de edificación correspondientes a cada zona.
- c) Delimitación de los espacios libres y zonas verdes destinados a parques y jardines públicos, zonas deportivas, de recreo y expansión, indicando su carácter público o privado.
- d) Emplazamientos reservados para dotaciones, equipamientos y demás servicios de interés social, señalando su carácter público o privado y las condiciones de edificación garantizando su integración en el entorno en que se deban emplazar.
- e) Regulación detallada de los usos, volumen y condiciones higiénico-sanitarias de los terrenos y construcciones, así como las características estéticas de la edificación y de su entorno.
- f) Trazado y características de la red viaria pública, con señalamiento de alineaciones y rasantes.
- g) Previsión de aparcamientos de titularidad pública, que podrán ubicarse incluso en el subsuelo de los sistemas viarios y de espacios libres, siempre que no interfieran el uso normal de estos sistemas ni supongan la eliminación o traslado de elementos físicos o vegetales de interés.

2. La ordenación de las zonas costeras mediante planes especiales

A. El ámbito variado de los planes especiales

Los Planes Especiales poseen esa denominación porque en ellos desaparece la nota de la “generalidad” y se caracterizan por la “especialidad” de su objeto. Su finalidad es la solución a un problema concreto del término municipal⁸²³ (vgr. la protección del paisaje y de ámbitos singulares, la reforma interior en suelo urbano o la mejora del medio rural).

Estos planes surgieron en la legislación urbanística esencialmente como instrumento derivado o de desarrollo del planeamiento general. Sin embargo, la legislación autonómica permite también que se dicten en desarrollo directo de los instrumentos de ordenación del territorio, e incluso, que se formulen como planes “independientes”, en ausencia tanto de un Plan General como de unas directrices de ordenación territorial⁸²⁴.

Los planes especiales pueden darse en toda clase de suelos, salvo algunos que, por su especificidad, sólo pueden tener por objeto una clase de suelo determinado (vgr., plan de protección del paisaje en

h) Características y trazado de las redes de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica y aquellos otros servicios que, en su caso, prevea el plan.

i) En su caso, establecimiento de plazos para la edificación”.

⁸²³ Cfr. ESTÉVEZ GOYTRE, R., *Manual práctico de ...*, op. cit., pág. 220.

⁸²⁴ Cfr. MUÑOZ MACHADO S. Y LÓPEZ BENÍTEZ M., “El planeamiento ...”, op. cit., pág. 3320.

suelo rural o un plan de reforma interior, que sólo puede tener por objeto el suelo urbanizado⁸²⁵).

El art. 76.1 TRLS 1976 determinó que, en desarrollo de los Planes Directores Territoriales de Coordinación y sin necesidad de la previa aprobación de un Plan General de Ordenación Municipal, podían aprobarse este tipo de planes con las siguientes finalidades:

- a) Desarrollo de las infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas, al abastecimiento de aguas, saneamiento, suministro de energía y otras análogas.
- b) Protección del paisaje, de las vías de comunicación, del suelo, del medio urbano, rural y natural, para su conservación y mejora en determinados lugares.
- c) Cualesquiera otras finalidades análogas.

En desarrollo de las previsiones del planeamiento general municipal, el art. 76.2 TRLS 1976 permitía formular planes especiales “derivados” con el siguiente objeto:

- a) Desarrollo del sistema general de comunicación y sus zonas de protección, del sistema de espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes y del sistema de equipamiento comunitario para centros y servicios públicos y sociales a nivel del Plan General.
- b) Protección del paisaje, de las vías de comunicación, del suelo, del medio urbano, rural y natural, para su conservación y mejora en determinados lugares.
- c) Reforma interior en suelo urbano.

⁸²⁵ Cfr. BAÑO LEÓN, J.M^a, *Derecho Urbanístico (...)*, op. cit., pág. 142.

- d) Ordenación de recintos y conjuntos arquitectónicos, históricos y artísticos.
- e) Saneamiento de poblaciones.
- f) Mejora de los medios urbano, rural y natural.
- g) Cualesquiera otras finalidades análogas.

Como planes especiales totalmente “independientes” y “autónomos”, sin necesidad de planeamiento territorial o urbanístico previo, según lo previsto en el art. 76.3 podrían formularse con la siguiente finalidad:

- a) Establecimiento y coordinación de las infraestructuras básicas relativas al sistema de comunicaciones, al equipamiento comunitario y centros públicos de notorio interés general, al abastecimiento de agua y saneamiento y a las instalaciones y redes necesarias para suministro de energía siempre que estas determinaciones no exijan la previa definición de un modelo territorial.
- b) Protección, catalogación, conservación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico y rural y de sus vías de comunicación.

La legislación urbanística de Galicia también contempla planes especiales “autónomos” con respecto a la protección del paisaje o de ámbitos singulares, como pueden ser las zonas costeras o el medio rural, en el art. 68.2 LOUGA⁸²⁶.

⁸²⁶ Vid. art. 68.2 LOUGA:

“En ausencia de planeamiento general municipal, o cuando éste no contuviese las previsiones detalladas oportunas, podrán aprobarse planes especiales únicamente con la finalidad de proteger ámbitos singulares, rehabilitar y mejorar el medio rural o

B. Los planes especiales de ordenación de las fachadas marítimas

Hemos visto la heterogeneidad de los planes especiales en atención al ámbito y al objetivo de ordenación concreto que persiguen en cada caso. Procede analizar su especificidad en el marco de lo previsto en la Disposición Transitoria 3.3 de la Ley de Costas y en la Disposición Transitoria 9^a.1.2^a de su Reglamento, que contiene la siguiente previsión:

“2. Para la autorización de nuevos usos y construcciones, de acuerdo con los instrumentos de ordenación en los términos del apartado anterior, se aplicarán las siguientes reglas:

1^a Cuando se trate de usos o construcciones no prohibidas en el artículo 25 de la Ley y concordantes de este Reglamento, se estará al régimen general en ella establecido y a las determinaciones del planeamiento urbanístico.

2^a Cuando la línea de las edificaciones existentes esté situada a una distancia inferior a 20 metros desde el límite interior de la ribera del mar, para el otorgamiento de nuevas autorizaciones se deberán cumplir los siguientes requisitos:

a) Con carácter previo o simultáneo a la autorización deberá aprobarse un plan especial, estudio de detalle u otro instrumento urbanístico adecuado, cuyo objetivo primordial sea el proporcionar un tratamiento urbanístico homogéneo al conjunto de la fachada marítima.

establecer infraestructuras y dotaciones urbanísticas básicas, siempre que estas determinaciones no exijan la previa definición de un modelo territorial”.

b) Las nuevas construcciones deberán mantener la misma alineación, siempre que se trate de edificación cerrada y que la longitud del conjunto de solares susceptibles de albergar dichas edificaciones no exceda de la cuarta parte de la longitud total de la fachada existente⁸²⁷.

c) Lo establecido en la regla anterior sólo será de aplicación cuando se trate de solares aislados con medianerías de edificación consolidada a uno o ambos lados, siempre que ésta sea conforme con la alineación establecida en la ordenación urbanística vigente.

3ª En los núcleos que hayan sido objeto de una declaración de conjunto histórico o de otro régimen análogo de especial protección serán de aplicación las medidas derivadas de dicho régimen con preferencia a las contenidas en la Ley de Costas”.

Ese régimen transitorio tiene un carácter excepcional y ha de ser interpretado restrictivamente ⁸²⁸, en atención a la fundamental prevalencia del mantenimiento del dominio público marítimo-terrestre y su zona de servidumbre de protección.

⁸²⁷ La STS, Sala 3ª, 28-5-2003, rec. 5800/2000, anuló un Estudio de Detalle en el Ayuntamiento de Burriana (Castellón), al considerar infringido este apartado por cuanto: “la longitud de la fachada contemplada, en su totalidad es de 118,69 metros de los que 72,17 metros, corresponden a edificios con altura menor a la permitida por el PGOU de siete plantas, es decir, susceptibles de remodelación y ampliación en altura, como el aquí contemplado, lo cual supone que la longitud sumada de esos solares es muy superior al 25% de la de la fachada en su totalidad ascendente a 118 metros, lo que supone infracción de lo dispuesto en la referida disposición transitoria novena del Reglamento lo que conduce a la estimación del recurso”

⁸²⁸ *Ibidem*.

El TS ha señalado que los requisitos establecidos en la citada Disposición Transitoria son “concurrentes” y “acumulativos”⁸²⁹. Una vez que se constata su cumplimiento, únicamente se permiten aquellas construcciones que vengan a cubrir huecos existentes, solares sin edificar. Todo ello, en fachadas marítimas con edificación ya consolidada, con el fin de dotarlas de homogeneidad visual y de continuidad estética.

Las DOT determinan con carácter orientativo que el planeamiento municipal de los municipios costeros contemplará la renovación de la fachada litoral con criterios de calidad e integración con el entorno. En éste se evitará, en la medida de lo posible y con carácter general, la localización de usos industriales e infraestructuras generadoras de impacto o que no tengan la necesidad de localizarse junto al mar para garantizar su viabilidad⁸³⁰.

3. Los Estudios de Detalle para la homogeneización de fachadas marítimas

Los Estudios de Detalle han sido calificados por el TS⁸³¹ como “humilde pieza complementaria” del planeamiento urbanístico, como una especie de “apéndice”. Son, en cualquier caso, planeamiento y, en cuanto tal, son norma.

Su objeto se halla recogido en la legislación urbanística de Galicia, en el art. 73.1:

⁸²⁹ STS, Sala 3ª, 26-1-2009 (RJ 2009/573).

⁸³⁰ Vid. determinación 6.6, Directrices Ordenación del Territorio, Ed. Xunta de Galicia, pág. 321.

⁸³¹ Vid. STS, Sala 3ª, 26-6-1989 (RJ 1989/4891).

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

- a. Completar o reajustar las alineaciones y rasantes.
- b. Ordenar los volúmenes edificables.
- c. Concretar las condiciones estéticas y de composición de la edificación complementarias del planeamiento⁸³².

Referidos a manzanas o unidades urbanas completas, los Estudios de Detalle son un instrumento útil para la homogeneización de las fachadas marítimas. Su finalidad, alcanzar visualmente cierta similitud, continuidad, coherencia y armonía estética de los elementos que integran la fachada marítima⁸³³. El TS viene reconociendo esta

⁸³² Por el contrario, según el art. 73.2 LOUGA, no pueden:

- a) Alterar el destino urbanístico del suelo.
- b) Incrementar el aprovechamiento urbanístico.
- c) Reducir o modificar las superficies destinadas a viales, espacios libres o dotaciones públicas.
- d) Prever la apertura de vías de uso público que no estén previamente contempladas en el plan que desarrollen o completen.
- e) Aumentar la ocupación del suelo, las alturas máximas edificables o la intensidad de uso.
- f) Parcelar el suelo.
- g) Desconocer o infringir las demás limitaciones que les imponga el correspondiente plan.
- h) Establecer nuevos usos y ordenanzas.

⁸³³ En el mismo sentido, Vid. STS, 19-1-2012 (rec. 2085/2009), que dispone:

“Con ese designio de la homogeneización de fachadas lo que se persigue es alcanzar visualmente cierta similitud, continuidad, coherencia y armonía estética de los elementos que integran la fachada marítima y no la de uno solo de los componentes, esto es, la nueva construcción que pretende realizarse, habiéndose limitado el Estudio de Detalle, en lo que a este requisito se refiere, a remitirse a la ordenanza definida en las Normas Subsidiarias de planeamiento para el conjunto de Guainos Bajos, sin dedicar la debida atención a la exigencia primordial de un tratamiento urbanístico homogéneo al conjunto de la fachada marítima”.

funcionalidad a los estudios de detalle. Y en ese sentido, por ejemplo, confirmó la decisión del Ayuntamiento de Villagarcía de Arosa de denegar la aprobación de un estudio de detalle por infracción de la Disposición Transitoria 3.3.2^a de la Ley de Costas, toda vez que el instrumento urbanístico presentado se limitaba a proponer la construcción de un nuevo edificio compuesto de tres plantas más ático y no analizaba el conjunto de la fachada marítima ni las medidas estéticas que garantizaran la correspondiente homogeneización⁸³⁴. El Estudio de Detalle no debe limitarse a un análisis “aislado” referido a una edificación en concreto, sino que tiene que analizar el impacto estético del conjunto⁸³⁵.

En el caso de que las obras proyectadas están localizadas en la franja correspondiente a la servidumbre de tránsito, no resultará de aplicación la citada DT.3.3.2^a, sino la disposición transitoria 4.b) de la Ley de Costas⁸³⁶, que dispone:

“Si se emplazan en la zona de servidumbre de tránsito, no se permitirán obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación, previa autorización de la Administración del Estado. Esta no se otorgará si no se garantiza cuando sea necesaria la localización alternativa de la servidumbre”.

⁸³⁴ STS, Sala 3^a, 13-5-2011 (rec. 5079/2007).

⁸³⁵ *Ibidem*.

⁸³⁶ Así lo señala la STS, Sala 3^a, 19-1-2012 (rec. 2085/2009), cuando analiza el tratamiento urbanístico de una parcela que invade la servidumbre de tránsito: “las edificaciones existentes en la zona invaden la servidumbre de tránsito e incluso el dominio público marítimo terrestre, lo que impide considerar consolidada su alineación, quedando sometidas a la regulación establecida en la disposición transitoria cuarta de la Ley de Costas”.

El TS⁸³⁷ recuerda que en la servidumbre de tránsito existe una protección más “intensa” o “reforzada”. Esto significa que la prohibición de edificaciones destinadas a residencia o habitación opera con mayor motivo, lo que enfatiza la excepcionalidad de estas autorizaciones y la intensidad con la que ha de acreditarse el cumplimiento de los requisitos legales.

4. La construcción de paseos marítimos

El origen de la construcción de los paseos marítimos se debe en el ordenamiento jurídico español a la Ley de 25 de julio de 1918, sobre el Proyecto de Paseo Marítimo de Barcelona, cuyos artículos 1 y 2 autorizan al Gobierno para aprobar el proyecto de Paseo Marítimo de la citada ciudad, señalando que “los terrenos que se ganen al mar, así como los de la actual zona marítimo-terrestre comprendidos dentro del proyecto que se apruebe, se cederán a aquél Ayuntamiento como bienes patrimoniales”. El artículo adicional de esta Ley autoriza al Gobierno a aplicar la Ley a cualesquiera otros Ayuntamientos del litoral⁸³⁸.

Este régimen jurídico se mantuvo hasta la vigente Ley de Costas de 1988, dando lugar a situaciones contradictorias con el art. 132.2 CE, dado que fueron construidos paseos marítimos que se continuaron inscribiendo como bienes patrimoniales⁸³⁹, cuando *ope legis* les correspondía la categoría de bienes de dominio público.

⁸³⁷ *Ibidem*.

⁸³⁸ Cfr. DIAZ FRAILE, J.M., “La protección registral del dominio público-marítimo-terrestre: falsa antinomia entre la Ley de Costas y la Ley Hipotecaria”, *Diario la Ley*, 1991, pág. 1.004.

⁸³⁹ Vid. Resolución del Consejo de Ministros de 7 de febrero de 1975, que acordó autorizar al Ayuntamiento de Sada (A Coruña) la construcción de un paseo marítimo

El art. 44.5 de la Ley de Costas, establece determinaciones para la localización de los mismos: “Los paseos marítimos se localizarán fuera de la ribera del mar y serán preferentemente peatonales”. Este precepto se halla exceptuado en la Disposición Transitoria 7ª de la citada Ley al establecer que “no será de aplicación a las zonas clasificadas como urbanas a la promulgación de esta Ley, en los casos debidamente justificados”.

¿Cuál es la figura de planeamiento urbanístico que ha de implantar un paseo marítimo?

Anticipo mi opinión de que ha de ser el planeamiento general el que contenga las previsiones oportunas, al tener consideración de sistema general y ser un elemento de la estructura general y orgánica del territorio, sin perjuicio de que la ordenación detallada se efectúe a través del propio plan general o, en su caso, del correspondiente planeamiento de desarrollo, singularmente por los *Planes Especiales de Infraestructuras y Dotaciones*⁸⁴⁰.

en su término municipal, con otorgamiento en propiedad de los terrenos de la zona marítimo-terrestre, por aplicación de la Ley de 24 de julio de 1918 sobre el Paseo Marítimo de Barcelona. La recepción del paseo marítimo fue efectuada mediante acta de entrega de 12 de noviembre de 1985, por el Ministerio de Obras Públicas al citado Ayuntamiento, siendo inscrito el citado bien como “patrimonial” a favor del mentado municipio.

⁸⁴⁰ El art. 109.5 LOUGA dispone:

“La ejecución de los sistemas generales exigirá la aprobación previa de un plan especial cuando su delimitación y ordenación detallada no estuviera contenida en el plan general”.

El art. 71 LOUGA con respecto al destino concreto de los citados *Planes Especiales de Infraestructuras y Dotaciones* establece:

“1. Los planes especiales de infraestructuras y dotaciones tienen por objeto el establecimiento y ordenación de las infraestructuras básicas relativas al sistema de comunicaciones, transportes, espacios libres públicos, equipamiento comunitario, y de

No obstante, los Tribunales de Justicia han otorgado cobertura en determinados casos a los Planes Especiales para la implantación de paseos marítimos, al margen de su previsión en el planeamiento general o variando las determinaciones previstas en este último.

Así, la sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de febrero de 2005⁸⁴¹ consideró que el Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico de Cambados ⁸⁴² podía contener esta previsión, aún entrando en contradicción con las Normas Subsidiarias de Planeamiento que desarrolla, al modificar la delimitación de su ámbito, sin perjuicio de reconocer que “la aprobación del presente documento supondrá la aprobación de la modificación de las Normas Subsidiarias en lo concerniente a la delimitación del Ámbito del presente Plan Especial”.

También con respecto a la ordenación del Paseo Marítimo de A Coruña mediante un Plan Especial de Infraestructuras y Dotaciones que no se

las instalaciones destinadas a los servicios públicos y suministros de energía y abastecimiento, evacuación y depuración de aguas.

2. Los planes especiales de infraestructuras y dotaciones contendrán las siguientes determinaciones:

- a) Delimitación de los espacios reservados para infraestructuras y dotaciones urbanísticas y su destino concreto.
- b) Las medidas necesarias para su adecuada integración en el territorio y para solventar los problemas que genere en el viario y demás dotaciones urbanísticas.
- c) Medidas de protección necesarias para garantizar la funcionalidad y accesibilidad de las infraestructuras y dotaciones urbanísticas”.

⁸⁴¹ Rec. 670/2002, Sala de lo Contencioso-Administrativo.

⁸⁴² El paseo se incardina dentro de una actuación de reforma y rehabilitación de un conjunto histórico deteriorado como es el barrio pesquero de Santo Tomé; lo que mueve a la aprobación del Plan Especial es someter a un importante remozamiento el núcleo histórico del citado barrio que precisa someter a un saneamiento integral la fachada que mira hacia la ría

ajustaba exactamente a la ordenación prevista en el Plan General, la STSJ de Galicia, Sala 2ª, nº 935/2002, de 11 de julio⁸⁴³, validó su aprobación por la Xunta de Galicia, aún reconociendo que existe una colisión “entre la infraestructura del sistema viario que el paseo marítimo supone, en cuanto destinado a la circulación de automóviles, y la previsión de la citada zona verde del PGOU⁸⁴⁴”.

En discrepancia con las mencionadas sentencias, entiendo que, a la luz de la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo, cuando se modifica un elemento que afecta a la estructura general y orgánica del territorio, lo pertinente y más garantista es realizar una modificación puntual del planeamiento general, de acuerdo con lo previsto en los arts. 93.3 y 94 de la LOUGA⁸⁴⁵.

⁸⁴³ Rec. nº 4982/1994.

⁸⁴⁴ El TSJ de Galicia justifica su posición aduciendo que esa colisión puede darse entre planes de dicha naturaleza y que tiene que ser resuelta de acuerdo con las circunstancias de cada caso (STS de 25-5-98). Y esas circunstancias son, en el presente, que, como ya se dijo, el completar una circunvalación sobre la franja costera es una previsión del PGOU; y que para unir la parte de dicha circunvalación próxima a la ensenada del Orzán con la parte inmediata a las ensenadas de los Pelamios y de San Amaro necesariamente tenía que ser afectada dicha zona verde, o, de seguirse un recorrido más próximo a la costa, caso de ser técnica y económicamente viable, zonas dotadas de especial protección como la península de la Torre o Punta Herminia. Por lo tanto ha de concluirse que la afectación de dicha zona verde por la circunvalación prevista en el PGOU es también una previsión de éste, por lo que no cabe estimar que se haya producido la alteración que se denuncia en la demanda”.

⁸⁴⁵ Vid. art. 93.3 LOUGA:

“ (...) la alteración de las determinaciones del plan se considerará como modificación del mismo, aun cuando dicha alteración conlleve cambios aislados en la clasificación, calificación del suelo o delimitación del ámbito de los polígonos”.

Art. 94.1 LOUGA:

“Cualquier modificación del planeamiento urbanístico deberá fundamentarse en razones de interés público debidamente justificadas”.

Tal y como expresa la STS de la Sala 3ª de 8 de marzo de 2010⁸⁴⁶, el planeamiento general y los planes especiales no se relacionan exclusivamente por el principio de “jerarquía”, sino también por el de “especialidad”, si bien ello no quiere decir que la autonomía del Plan Especial sea plena. La regulación que haga el Plan Especial no puede llegar a sustituir al planeamiento integral en aspectos como la fijación de la estructura fundamental del territorio o la introducción de sistemas generales.

En idéntico sentido, la STS de la Sala 3ª de 1 de junio de 2010⁸⁴⁷, anula un Plan Especial⁸⁴⁸, al considerar que la alteración respecto a las previsiones fundamentales del Plan General y con respecto a la estructura del mismo son evidentes.

Por otra parte, las DOT contienen una determinación al respecto, señalando que no se deberán construir paseos marítimos, aparcamientos y servicios fuera de los suelos urbanos, de manera que cualquier actuación fuera de estos ámbitos debe respetar los valores ambientales y adecuarse a las características naturales del litoral, transcurriendo por senderos naturales o llevarse a cabo en lugares donde el impacto paisajístico y ambiental sea el menor posible⁸⁴⁹.

⁸⁴⁶ Rec. n° 934/2006.

⁸⁴⁷ Rec. n° 2368/2006.

⁸⁴⁸ El PERI de autos localizado en el término municipal de Salamanca:

“1. No estaba contemplado en el PGOU.

2. Incluye en su ámbito no sólo el sistema general ferroviario, sino una plaza situada frente al mismo, considerada como viario y sistema de espacios libres.

3. Califica como suelo residencial parte del suelo del sistema ferroviario”.

⁸⁴⁹ Vid. Directrices Ordenación del Territorio de Galicia, Ed. Xunta de Galicia, apartado 2.10.3 “El litoral verde”, pág. 216.

5. La ordenación territorial y urbanística de los sistemas portuarios

Todas las Comunidades costeras en virtud de la Constitución (art. 148.1.3) y de sus Estatutos⁸⁵⁰ han asumido la competencia exclusiva de Ordenación del Territorio y urbanismo, complementada en algunos casos con la de ordenación del litoral (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Valencia y Baleares). Esa competencia lleva aparejada la correspondiente a la ordenación de las zonas portuarias⁸⁵¹, si bien, como se verá más adelante, se trata de una competencia compartida con los municipios en lo que se refiere a la potestad de planeamiento⁸⁵².

Como señala CARBALLEIRA RIVERA: “Es bien sabido que todo puerto, con independencia de la vocación que tenga, constituye un centro atractor de gran poder que incide y mediatiza gran parte de las potencialidades de un determinado espacio territorial. Los puertos fueron siempre plataformas para la realización de actividades e intercambios y en este sentido podemos destacar como uno de sus efectos más sobresalientes el reconocido poder de influencia que tienen

⁸⁵⁰ Arts. 10.31 Estatuto de Autonomía del País Vasco; 9.9 Estatuto de Autonomía de Cataluña; 27.3 Estatuto de Autonomía de Galicia; 13.3 Estatuto de Autonomía de Andalucía; 10.1.b Estatuto de Autonomía de Asturias; 22.3 Estatuto de Autonomía de Cantabria; 10.1.b Estatuto de Autonomía de Murcia; 31.9 Estatuto de Autonomía de Valencia; 29.11 Estatuto de Autonomía de Canarias; 10.3 Estatuto de Autonomía de Baleares (Cfr. ZAMBONINO PULITO, M^a, *Puertos y Costas: Régimen de los Puertos Deportivos*, Tiranch Lo Blanch, Valencia, 1997, pág. 333).

⁸⁵¹ Cfr. ZAMBONINO PULITO, M^a, *Puertos y Costas (...)*, op. cit., págs. 333-334.

⁸⁵² *Ibidem*, pág. 336.

sobre la ordenación del territorio, el medio ambiente y los sectores económico y laboral⁸⁵³".

La competencia de ordenación del territorio y urbanismo tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial en el que se incluyen los terrenos adscritos al servicio portuario⁸⁵⁴.

La relevancia urbanística de este espacio es puesta de manifiesto por las DOT⁸⁵⁵, cuando establecen que el planeamiento urbanístico municipal configurará el entorno de los puertos pesqueros tradicionales como áreas de centralidad, identidad cultural e imagen urbana. Así mismo, se establece la necesidad de mejorar la integración de los espacios portuarios con sus contornos urbanos y territoriales desarrollando actuaciones de eliminación de barreras y de integración puerto-ciudad, garantizando, en todo caso, la funcionalidad portuaria⁸⁵⁶.

La reciente Ley 2/2013, de 29 de mayo⁸⁵⁷, modifica el apartado 1º y añade un nuevo apartado 4º al art. 49 de la LC, conteniendo una

⁸⁵³ Cfr. CARBALLEIRA RIVERA, M^a, T., "Puertos Deportivos", *Ordenación del litoral*, AA.VV., Coord. Carballeira Rivera M^a. T., Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 2001, pág. 257.

⁸⁵⁴ STC nº 226/1998, de 26 de noviembre (F.2). Señala esta sentencia que sobre la realidad física del puerto y sobre la actividad en él desarrollada pueden incidir otros títulos competenciales, como el urbanismo y la ordenación del territorio, "pero lo que no es posible es la concurrencia del mismo título competencial pues entonces -tal y como sostiene el Abogado del Estado- se produce la identidad tanto del objeto físico como del jurídico» (STC 40/1998, fundamento jurídico 12.º)".

⁸⁵⁵ Vid. determinación "orientativa" 6.7, Directrices Ordenación del Territorio, Ed. Xunta de Galicia, pág. 321.

⁸⁵⁶ Determinación orientativa 4.4.6 Directrices Ordenación del Territorio, DOG nº 36, 22-2-2011.

⁸⁵⁷ Vid. Disposición adicional 16ª.

importante precisión en materia de usos en el espacio portuario, para permitir una mayor integración puerto-ciudad:

“En la zona de servicio portuaria de los bienes de dominio público marítimo-terrestre adscritos, que no reúnan las características del artículo 3, además de los usos necesarios para el desarrollo de la actividad portuaria, se podrán permitir usos comerciales y de restauración, siempre que no se perjudique el dominio público marítimo-terrestre, ni la actividad portuaria y se ajusten a lo establecido en el planeamiento urbanístico. En todo caso, se prohíben las edificaciones destinadas a residencia o habitación⁸⁵⁸”.

El art. 56⁸⁵⁹ del RDLeg. 2/2011, de 5 de septiembre, por el que fue aprobado el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, establece la obligatoriedad de que los planes generales y demás instrumentos de ordenación urbanística califiquen la zona de servicio de los puertos estatales, así como el dominio público portuario afecto al servicio de señalización marítima, como sistema general portuario.

⁸⁵⁸ Se difiere a un posterior reglamento la fijación de los criterios de asignación de superficie máxima para los citados usos comerciales y de restauración, teniendo en cuenta el número de amarres del puerto y los demás requisitos necesarios para no perjudicar el dominio público marítimo-terrestre, ni la actividad portuaria.

⁸⁵⁹ Esa previsión ya se contenida en similares términos en el derogado art. 18.1 de la Ley 17/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante:

“Para articular la necesaria coordinación entre las Administraciones con competencia concurrente sobre el espacio portuario, los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística deberán calificar la zona de servicio de los puertos estatales como sistema general portuario y no podrán incluir determinaciones que supongan una interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación portuaria”.

Sin embargo, no se trata de un “sistema general” de trascendencia urbana, sino como una infraestructura de trascendencia municipal, en cuanto elemento integrante del sistema de transportes e intercambio de mercancías de relevancia nacional y autonómica⁸⁶⁰.

Asimismo, con la creación de puertos exteriores en las ciudades de Ferrol y Coruña, se prevé la posibilidad de liberar del uso portuario los muelles interiores, creando oportunidades de regeneración urbana a través de proyectos de integración puerto ciudad⁸⁶¹.

Para la realización de esas operaciones de honda transformación urbanística ⁸⁶² resulta fundamental la “desafectación ⁸⁶³” del uso portuario de los terrenos que resulten innecesarios a tal fin.

La implantación de infraestructuras portuarias supone una importante capacidad transformadora del espacio ⁸⁶⁴ litoral que requiere una planificación conjunta y coordinada por parte de las Administraciones Públicas implicadas. Todo ello con el fin de establecer:

⁸⁶⁰ Cfr. CHINCILLA PEINADO, J.A., “La gestión urbanística de los espacios Puerto-Ciudad (...)”, op. cit., pág. 635.

⁸⁶¹ *Ibidem*, págs. 142-143.

⁸⁶² CHINCILLA PEINADO señala que tales operaciones, en muchos casos de gran envergadura, al margen de la rentabilidad económica perseguida por la Autoridad Portuaria, buscan un nuevo posicionamiento de las ciudades portuarias. Cita como ejemplos en España: Barcelona (Port Vell), Valencia (Balcón al mar), Bilbao (Zorrozaurre), Las Palmas (Gran Marina), La Coruña (Puerto Viejo). (Cfr. CHINCILLA PEINADO, J.A., “La gestión urbanística de los espacios *Puerto-Ciudad*. ¿Aplicación de las limitaciones de la Ley de Costas a los terrenos del dominio público portuario que son desafectados?”, *El Derecho de Costas en España*, La Ley, Madrid, 2010, págs. 613-614.

⁸⁶³ Los arts. 44 y 45 del vigente Real Decreto Legislativo 2/2011, por el que fue aprobado el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, establecen el procedimiento de “desafectación”.

⁸⁶⁴ Cfr. PONS CANOVAS, F., *El Régimen Jurídico (...)*, op. cit., pág. 176.

- La localización de los puertos en un espacio determinado y sus ampliaciones o modificaciones.
- El emplazamiento de las actividades, industrias, establecimientos y edificios relevantes desde un punto de vista espacial.
- La planificación de los accesos viarios y ferroviarios al puerto y de los sistemas de conexión con la red general común.
- La prevención o disminución de las perturbaciones ambientales o urbanísticas en los espacios portuarios colindantes a la zona de servicio.
- Evitar que los usos residenciales, turísticos, recreativos, comerciales o industriales planificados o implantados fuera de la zona de servicio puedan perturbar el desarrollo portuario.
- El control de los vertidos sólidos y líquidos a las aguas portuarias⁸⁶⁵.

A. El Plan Director Portuario como instrumento de ordenación del territorio

Las DOT establecen como determinación “excluyente” que la Administración Autónoma elaborará un *Plan Director de Puertos Deportivos*⁸⁶⁶ que priorizará el acondicionamiento de los puertos tradicionales e instalaciones existentes para acoger actividades

⁸⁶⁵ *Ibidem*, pág. 176.

⁸⁶⁶ Vid. *in extenso*, CARBALLEIRA RIVERA, M^a T^a, “Puertos (...)”, op. cit., págs.. 257-294.

vinculadas a la náutica deportiva, frente a la construcción de nuevas instalaciones portuarias⁸⁶⁷.

Para minorar la afección a la lámina de agua se fomentará la ordenación de fondeos y la instalación de marinas secas, considerando además la protección del patrimonio natural y cultural costero, incluyendo el patrimonio arqueológico subacuático.

A tal fin, se establece como previsión la aprobación de un *Plan Sectorial de Puertos Deportivos*⁸⁶⁸, que desarrollen las previsiones establecidas en las DOT, sin que pueda crearse ningún nuevo puerto deportivo que no esté contemplado en el mismo⁸⁶⁹.

Desde la óptica empresarial vinculada al sector portuario, las DOT señalan la previsión de plataformas logísticas asociadas a puertos comerciales autonómicos, a los puertos de interés general del Estado, a los nudos de confluencia de infraestructuras viarias de altas prestaciones o ferroviarias, así como a los núcleos del sistema urbano que destaquen por su accesibilidad⁸⁷⁰.

⁸⁶⁷ Vid. Determinación excluyente 4.4.5 Directrices Ordenación del Territorio, DOG nº 36, 22-2-2011.

⁸⁶⁸ Vid. determinación excluyente 10.1.12.f) Directrices Ordenación del Territorio, DOG nº 36, 22-2-2011.

⁸⁶⁹ Vid. Determinación excluyente 10.1.15 Directrices Ordenación del Territorio, DOG nº 36, 22-2-2011.

Una vez aprobado el Plan Sectorial concreto, no podrán desarrollarse proyectos sectoriales que regulen la implantación de dotaciones, instalaciones o infraestructuras, o la creación de suelo urbanizado destinado a la construcción de viviendas de protección pública, según corresponda, diferentes de las previstas por el citado plan sectorial, debiendo formularse en ese caso su modificación, o, en su caso, su revisión.

⁸⁷⁰ Vid. Determinación orientativa 3.2.2., Directrices Ordenación del Territorio de Galicia, DOG nº 36, 22-2-2011.

B. La delimitación de usos portuarios, como instrumento de zonificación

Tras la aprobación del Real Decreto Legislativo nº 2/2011, de 5 de septiembre, por el que fue aprobado el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (TRLR/2011), el tradicionalmente conocido como “Plan de Utilización de los Espacios Portuarios⁸⁷¹” ha pasado a denominarse “Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios”.

El alcance del mencionado instrumento, según el art. 69.3 del citado RDLeg. 2/2011, comprende la definición exterior e interior del dominio público portuario, los usos previstos para cada una de las diferentes áreas en las que se divida la zona de servicio del puerto⁸⁷², y la justificación de la necesidad o conveniencia de tales usos, según criterios transparentes, objetivos, no discriminatorios y de fomento de la competencia en la prestación de servicios.

Este instrumento zonificará la zona de servicio del puerto en los siguientes usos (art. 72):

⁸⁷¹ Este *Plan de Utilización de los Espacios Portuarios*, se regulaba inicialmente en el art. 15 de la Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la marina Mercante, concretando su objeto posteriormente el art. 96.1 de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General, del siguiente modo:

“El Ministerio de Fomento delimitará en los puertos de titularidad estatal una zona de servicio que incluirá los espacios de tierra y de agua necesarios para el desarrollo de los usos portuarios a que se refiere el artículo 94.1 de esta Ley, los espacios de reserva que garanticen la posibilidad de desarrollo de la actividad portuaria y aquellos que puedan destinarse a usos no portuarios mencionados en dicho artículo. Esta delimitación se efectuará a través del plan de utilización de los espacios portuarios”.

- a) Usos comerciales, entre los que figuran los relacionados con el intercambio entre modos de transporte, los relativos al desarrollo de servicios portuarios y otras actividades portuarias comerciales.
- b) Usos pesqueros.
- c) Usos náutico-deportivos.
- d) Usos complementarios o auxiliares de los anteriores, incluidos los relativos a actividades logísticas y de almacenaje y los que correspondan a empresas industriales o comerciales cuya localización en el puerto esté justificada por su relación con el tráfico portuario, por el volumen de los tráficos marítimos que generan o por los servicios que prestan a los usuarios del puerto.

Asimismo, la *Delimitación de Usos Portuarios* incluirá los espacios necesarios para que los órganos de las Administraciones Públicas puedan ejercer competencias de vigilancia, seguridad pública, inspección, control de entradas y salidas de personas y mercancías del territorio nacional.

Incluirá la relación de usos admisibles que puedan ejercerse en el espacio portuario por las Administraciones Públicas para el ejercicio de competencias propias, que en todo caso habrán de tener “relación directa” con la actividad portuaria y que deban desarrollarse necesariamente en aquél (art. 72.2 RDLeg. 2/2011).

Tal y como recuerda la STC 40/1998, de 19 de diciembre, la *Delimitación de Usos Portuarios* no tiene un contenido urbanístico, sino que sirve, fundamentalmente, como instrumento de delimitación del perímetro portuario, y tanto la ubicación del puerto como dicha delimitación debe ser decidida por el Estado o la Comunidad Autónoma, según se trate de

un puerto de interés general o no.

La *Delimitación de Usos Portuarios* supone la previsión a grandes rasgos de los distintos usos portuarios, debiendo justificarse la necesidad o conveniencia de los mismos. No trata de regular el uso urbanístico de los espacios portuarios, sino de determinar cómo se van a distribuir las actividades portuarias dentro del recinto del puerto. Con ello, no se vacían de contenido las competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo de las Administraciones afectadas, pues éstas se ejercitan a través del Plan Especial, que es el instrumento específicamente diseñado para articular la necesaria coordinación entre las Administraciones con competencia concurrente sobre el espacio portuario⁸⁷³, y que será objeto de análisis en otro epígrafe.

Esa *Delimitación de Usos Portuarios* prevalecerá sobre el contenido del Plan Especial, con un carácter estrictamente urbanístico, que ha de adaptarse a las determinaciones de aquélla por su carácter prevalente y originario en el tiempo.

El TS expresa que el *Plan de Utilización de los Espacios Portuarios* es el que delimita la "zona de servicio", que es la que ha de ser calificada por el planeamiento general como "sistema general portuario". En un momento posterior, esa determinación del sistema general ha de ser desarrollada y ordenada urbanísticamente mediante un plan especial o instrumento equivalente⁸⁷⁴.

⁸⁷³ Vid. STC 149/1991.

⁸⁷⁴ Vid. STS, Sala 3ª, 14-12-2011, rec. nº 5863/2008.

C. *El Plan Especial del Sistema General Portuario*

El *Plan Especial Portuario* se regulaba como una especificidad de la normativa sectorial portuaria, en el art. 18 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Su objeto consiste en regular los usos urbanísticos del espacio comprendido en la zona del servicio del puerto, constituyendo los verdaderos instrumentos para la ordenación urbanística del puerto, a través del cual se ejercitan las competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo de las Administraciones locales y autonómicas afectadas⁸⁷⁵.

El *Plan Especial del Sistema General Portuario* recae sobre el ámbito territorial de la zona de servicio, y se instrumenta para permitir el ejercicio de las potestades urbanísticas en coordinación con las correspondientes al dominio público portuario de titularidad estatal⁸⁷⁶.

Actualmente, el art. 56.2 del TRLP/2011 dispone que el sistema general portuario se ordenará a través de “un plan especial o instrumento equivalente” en una clara remisión con esta última acepción al planeamiento urbanístico que habilite la legislación autonómica⁸⁷⁷.

⁸⁷⁵ Vid. STC 40/1998, de 19 de enero (FJ 34 a 38).

⁸⁷⁶ Cfr. CHINCHILLA PEINADO, J.A., “La gestión urbanística de los espacios puerto-ciudad (...)”, op. cit., pág. 637.

⁸⁷⁷ Vid *in extenso* RIVAS ANDRÉS, R., “En el interior de los puertos el Plan de Utilización de los espacios portuarios no puede sustituir al Plan Especial Urbanístico”, *RDU*, nº 196, 2002, págs. 33-70.

Señala que la diferencia estriba en el que el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios se aprueba por una Administración no urbanística, bajo la influencia del concesionario y sin participación vecinal. Frente a ello el Plan Especial recoge el interés público municipal al estar el Ayuntamiento legitimado democráticamente y reforzado por la tramitación públicas, esto es, por la participación ciudadana (pág. 35).

El actual TRLP/2011 no concreta las determinaciones de los planes especiales más allá de indicar que contendrá las medidas y previsiones necesarias para garantizar una eficiente explotación del espacio portuario, su desarrollo y su conexión con los sistemas generales de transporte terrestre⁸⁷⁸. Todo ello sin perjuicio de que contenga las necesarias para el desarrollo del planeamiento en correspondiente y, en todo caso, las propias de su naturaleza y finalidad, debidamente justificadas y desarrolladas en los estudios, planos y normas correspondientes⁸⁷⁹.

Tal y como recuerda el TS⁸⁸⁰, su singularidad se manifiesta en que su formulación la lleva a cabo la Autoridad Portuaria y su aprobación definitiva⁸⁸¹ el municipio correspondiente y en caso de desacuerdo el

⁸⁷⁸ Vid. art. 56.3 TRLP/2011.

⁸⁷⁹ Vid. art. 68.3 LOUGA.

⁸⁸⁰ *Ibidem*.

⁸⁸¹ El procedimiento actual de aprobación lo regula el art. 56.2 TRLP/2011:

“ Dicho sistema general portuario se desarrollará a través de un plan especial o instrumento equivalente, que se instrumentará de la forma siguiente:

a) La Autoridad Portuaria formulará dicho plan especial.

Con carácter previo a la formulación del plan especial o instrumento equivalente que ordene la zona de servicio de un puerto, deberá encontrarse delimitada ésta mediante la aprobación de la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios en dicho puerto, no pudiendo extenderse las determinaciones de aquel plan más allá de la zona de servicio así delimitada.

b) Su tramitación y aprobación se realizará de acuerdo con lo previsto en la legislación urbanística y de ordenación del territorio, por la Administración competente en materia de urbanismo.

c) Concluida la tramitación, y con carácter previo a la aprobación definitiva de dicho plan especial, la Administración competente en materia de urbanismo, en un plazo de quince días, a contar desde la aprobación provisional, dará traslado del contenido de

Consejo de Ministros u órgano equivalente de la Comunidad Autónoma⁸⁸². Esas singularidades obedecen a la exigencia de articular la necesaria coordinación entre las Administraciones con competencias concurrentes en el espacio portuario.

Existe una subordinación del Plan Especial a la “Delimitación de Usos Portuarios”, en tanto que ésta acota el ámbito espacial del Puerto y asigna usos sobre los que desplegar las competencias propias de la actividad portuaria, que no pueden ser menoscabadas por las Administraciones competentes en materia urbanística⁸⁸³. Es la citada *Delimitación* la que legitima las obras de construcción del puerto y no el PE⁸⁸⁴.

aquél a la Autoridad Portuaria para que ésta, en el plazo de un mes, se pronuncie sobre los aspectos de su competencia.

Recibido por la Autoridad Portuaria el contenido del plan especial, ésta lo remitirá a Puertos del Estado a fin de que formule las observaciones y sugerencias que estime convenientes.

En caso de que el traslado no se realice o de que la Autoridad Portuaria se pronuncie negativamente sobre la propuesta de la Administración competente en materia urbanística, ésta no podrá proceder a la aprobación definitiva del plan especial, debiendo efectuarse las consultas necesarias con la Autoridad Portuaria, a fin de llegar a un acuerdo expreso sobre el contenido del mismo.

De persistir el desacuerdo, durante un período de seis meses, contados a partir del pronunciamiento negativo de la Autoridad Portuaria, corresponderá al Consejo de Ministros informar con carácter vinculante, previa emisión del citado informe de Puertos del Estado.

La aprobación definitiva de los planes especiales a que hace referencia este apartado deberá ser notificada a la Autoridad Portuaria con los requisitos establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

⁸⁸² En aquellos puertos que no sean de “interés general”.

⁸⁸³ *Ibidem*, pág. 638.

⁸⁸⁴ Vid. STS, Sala 3ª, 30-10-2009 (La Ley 205822/2009).

El TS⁸⁸⁵ se ha manifestado recientemente anulando el Plan Especial del Puerto de Sevilla que calificaba los terrenos litigiosos como “sistema general portuario”, “por no estar incluidos en la zona de servicios del puerto ni haberse aprobado previamente el plan de utilización de espacios portuarios”.

Por otra parte, señala el TS⁸⁸⁶ que los Planes Especiales no pueden clasificar suelo, dado que ésa es una determinación propia de los Planes Generales o Normas Subsidiarias de Planeamiento, según lo previsto en el art. 76.6 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 1978 y el art. 53.1.b) de la LOUGA; dado que esos terrenos ganados al mar una vez que constituyan territorio tienen que incorporarse necesariamente al planeamiento general, para posteriormente ser objeto de ordenación pormenorizada por el PE o instrumento equivalente. Así lo recoge actualmente, el art. 56.1 del Texto Refundido de la Ley de Puertos de 2011, cuando dispone que los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística deberán calificar la zona de servicio de los puertos como “sistema general portuario”.

En mi opinión, con una modificación puntual del planeamiento general podrían incorporarse al término municipal los terrenos ganados al mar y ser ya objeto de ordenación detallada en virtud del art. 109 de la LOUGA, sin necesidad de aguardar a un ulterior PE, dada la clasificación como suelo urbano⁸⁸⁷ de los citados terrenos.

A mayor abundamiento, cuando los planes especiales incorporen ya un anexo de obras de urbanización, deberán ser objeto de una *declaración de*

⁸⁸⁵ STS, Sala 3ª, 14-12-2011 (rec. 5863/2008).

⁸⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁸⁷ Vid. SSTTS, Sala 3ª, 10-11-2008 (rec. 7021/2004), 1-6-2010 (rec. 3837/2006).

impacto ambiental, tal y como recuerda el TS⁸⁸⁸, que anuló la previsión y ejecución de un relleno de más de 300.000 m² correspondientes al Puerto de Marín, en la Ría de Pontevedra.

Comparto la opinión de RODRÍGUEZ-PASSOLAS ⁸⁸⁹ de que actualmente tras la aprobación de la Ley 9/2006, de 28 de abril, queda claro que los planos urbanísticos han de someterse en su tramitación al procedimiento de evaluación ambiental estratégica⁸⁹⁰, articulando la Ley 2/2002, de 25 de marzo, de reforma de la LOUGA, el procedimiento a seguir en el art. 86.1.g⁸⁹¹) con respecto al planeamiento

⁸⁸⁸ Vid. STS, Sala 3ª, 30-10-2009 (rec. 3371/2005).

⁸⁸⁹ Cfr. RODRÍGUEZ-PASSOLAS CANTAL, J., "Plan Especial del Puerto de Marín y Pontevedra. Evaluación de Impacto Ambiental", *Práctica Urbanística*, nº 89, 2010, pág. 55.

⁸⁹⁰ *Ibidem*, pág. 55. Esta necesidad de sometimiento al procedimiento de evaluación ambiental estratégica del planeamiento de desarrollo es realizada por el vigente art. 15 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008 y su omisión puede dar lugar a la nulidad del plan correspondiente (Cfr. SÁNCHEZ GOYANES, E., "Comentario al art. 15", *Ley de Suelo. Comentario Sistemático del Texto Refundido de 2008*, El consultor de los Ayuntamientos, La Ley 2009, págs.. 585-614).

⁸⁹¹ Este art. se remite a su vez al art. 84.5 y al art. 85, apartados 2º, 3º, 4º, 5º y 6º, con las peculiaridades de notificación individualizada a los "titulares catastrales", con el tenor que a continuación se expondrá.

Con respecto al documento de "inicio" y de "referencia" el art. 84.5 establece:

5. El municipio promotor del plan general comunicará al órgano ambiental el acuerdo de su formulación, junto con el documento de inicio a que se refiere el apartado anterior.

En el plazo de dos meses desde que reciba la documentación completa, el órgano ambiental dará traslado al ayuntamiento promotor de la amplitud, nivel de detalle y grado de especificación del informe de sostenibilidad ambiental, tras identificar y consultar a las administraciones públicas afectadas y al público interesado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

La determinación de la amplitud y nivel de detalle del informe de sostenibilidad ambiental se comunicarán al órgano promotor mediante un documento de referencia que incluirá además los criterios ambientales estratégicos e indicadores de los objetivos ambientales y principios de sostenibilidad aplicables en cada caso.

Igualmente, deberá informarse, en su caso, de la congruencia con los instrumentos establecidos en la Ley 7/2008, de Protección del Paisaje de Galicia”.

En lo que se refiere al Informe de Sostenibilidad Ambiental y a la Memoria Ambiental, el art. 85, 2º, 3º, 4º, 5º y 6º dispone.

“2. El ayuntamiento que lo formuló procederá a su aprobación inicial y, a continuación, el plan aprobado inicialmente con todos los documentos integrantes del expediente tramitado, incluido el informe de sostenibilidad ambiental, será sometido simultáneamente a las consultas previstas en el documento de referencia y al trámite de información pública durante un plazo de dos meses, mediante anuncio que se publicará en el «Diario Oficial de Galicia» y en dos de los periódicos de mayor difusión en la provincia. Simultáneamente y durante el mismo plazo, se dará audiencia a los municipios limítrofes. No será necesaria la notificación del trámite de información pública a las personas propietarias de terrenos afectados.

3. Al mismo tiempo que el trámite de información pública, la administración municipal deberá recabar de las administraciones públicas competentes los informes sectoriales que resulten necesarios, que habrán de ser emitidos en el plazo máximo de un mes, salvo que la legislación sectorial señale otro plazo.

4. El ayuntamiento promotor, una vez transcurrido el período de consultas e información pública, y con carácter previo a la aprobación provisional o a la definitiva cuando aquélla no sea preceptiva, enviará al órgano ambiental la documentación completa del plan que tome en consideración el informe de sostenibilidad ambiental, las alegaciones y los informes presentados en el período de consultas, así como una propuesta de memoria ambiental de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Deberá también enviar los informes sectoriales y un informe sobre el proceso de participación pública.

Si el ayuntamiento promotor presenta la documentación una vez transcurridos tres años o más desde que reciba el documento de referencia, el órgano ambiental deberá valorar la vigencia del informe de sostenibilidad ambiental e indicar, en su caso, al ayuntamiento promotor la necesidad de elaborar uno nuevo o señalar los puntos en los que el informe existente necesita ser modificado.

5. El órgano ambiental en el plazo de dos meses desde la recepción de la documentación completa elaborará la memoria ambiental al objeto de valorar la integración de los aspectos ambientales en la propuesta del plan, en la que se

de desarrollo. Ello, sin perjuicio de que en una fase posterior, los proyectos de urbanización deban someterse, en su caso, al procedimiento de evaluación de impacto ambiental regulado en el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, aprobatorio del Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Ambiental de Proyectos (que los incluye en su Anexo II, grupo 7.b).

II. EL PRINCIPIO DE COMPACIDAD URBANÍSTICA COMO PARADIGMA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

En la *Estrategia Territorial Europea* y en la *Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el medio Ambiente Urbano* (COM/2005/0718, de 11 de enero de 2006) se propone un modelo de ciudad “compacta”, al tiempo que se advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa y desorganizada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica, derivada de los elevados costes energéticos, de construcción, de mantenimiento de

analizarán el proceso de evaluación, el informe de sostenibilidad ambiental y su calidad, se evaluará el resultado de las consultas realizadas y cómo fueron tomadas en consideración y se analizará la previsión de los impactos significativos de la aplicación del plan.

La memoria ambiental contendrá las determinaciones finales que deban incorporarse a la propuesta del plan. Tendrá carácter preceptivo y se tendrá en cuenta en el plan antes de su aprobación definitiva.

Si hubiera transcurrido el plazo para elaborar la memoria ambiental sin que hubiera sido comunicado al órgano promotor, se entenderá aceptada la propuesta de memoria ambiental enviada al órgano ambiental y se podrá continuar la tramitación del plan.

6. El cumplimiento de los trámites a que se refieren los anteriores apartados 4 y 5 interrumpirá el cómputo de los plazos que para la aprobación de los planes se establece en la presente Ley”.

servicios públicos e infraestructuras que provoca la dispersión o la falta de organización⁸⁹².

Bajo el nombre de “principio de compacidad” se reconoce la técnica por la cual se trata de poner freno a los problemas de la ciudad dispersa o desordenada⁸⁹³. Problemas que no están solo referidos a los de tipo ambiental, por más que sean muy significativos o reconocibles, derivados de la contaminación atmosférica provocada por el uso máximo de vehículos, la contaminación acústica, el consumo innecesario del suelo derivado de la expansión urbana -incluido el especialmente protegido-, la contaminación de las aguas y la generación de residuos⁸⁹⁴. La ciudad compacta evita también las rupturas y las barreras espaciales.

La doctrina urbanística detalla las importantes ventajas de la compacidad, en contraposición a los asentamientos dispersos o fragmentados:

- a) Reduce significativamente el consumo del suelo, un recurso en todo caso no renovable y escaso. Evita la urbanización innecesaria del suelo, contribuyendo al mantenimiento de la biodiversidad y a la protección de los recursos hídricos del subsuelo, afectados por el sellado de la superficie que conlleva el tendido de los viales o la construcción de edificios.

⁸⁹² Cfr. AGUILERA ALVÁREZ, B., “Planificación urbanística en las bases del régimen del suelo”, *Comentarios a la Ley de Suelo estatal. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, AA.VV., Coord. J. MARTÍNEZ CALVO, Lex Nova, Valladolid, 2007, pág. 131.

⁸⁹³ Cfr. AGOUÉS MENDIZÁBAL, C., “El planeamiento urbanístico y la movilidad sostenible”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 84, 2009, pág. 18.

⁸⁹⁴ *Ibidem*, pág. 18.

b) Minimiza la necesidad de utilizar para los desplazamientos el automóvil, uno de los principales productores de CO₂, con su gran impacto en la huella ecológica y responsable de otros perjuicios como la congestión⁸⁹⁵ del tráfico o la privatización del espacio público.

c) Facilita la dotación de los servicios urbanos básicos, reduciendo notablemente el gasto de *energía incorporada* del proceso de urbanización, esto es, la energía que es necesaria para la provisión de los servicios urbanísticos.

d) Racionaliza y hace viable la prestación de los servicios públicos. Las áreas residenciales dispersas o con densidades bajas⁸⁹⁶ imposibilitan, por económicamente ruinosos, los servicios públicos de transporte, o bien requieren otros ineficientes y muy gravosos para los Ayuntamientos que los proporcionan, como el alumbrado público, la limpieza o la recogida de basuras.

⁸⁹⁵ Vid. Título III, Cap. 1 POLGA, *Estructura territorial*, pág. 12.

Detecta como uno de los problemas de los asentamientos tipificados como “agregado urbano”, la amenaza de la “congestión”, al tratarse de ámbitos carentes de estructuras definidas, en el que los núcleos fundacionales aparecen como los principales elementos de identidad en un continuo urbano difuso.

⁸⁹⁶ AGOUÉS MENDIZÁBAL, estima que: “Una forma de favorecer el modelo de ciudad compacta pasaría por imponer estándares urbanísticos de edificabilidad mínima y prohibir la baja densidad edificatoria”.

Cita el art. 77 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, que establece determinaciones normativas sobre edificabilidades mínimas.

“La necesidad de evitar la urbanización diseminada y lograr una ciudad compacta ha llevado a algunas leyes a prohibir sectores discontinuos”. Cita el art. 86 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León que impone al planificador la obligación de que los sectores de suelo incorporados a la ordenación no sean discontinuos (Cfr. AGOUÉS MENDIZÁBAL, C., “El planeamiento urbanístico y (...), op. cit. págs. 39-40).

e) Evita el desorden y la degradación de las periferias urbanas. Los límites de la ciudad compacta son bien definidos y reconocibles, favoreciendo la identificación por sus habitantes de la relación entre lo rural y lo urbano, y por tanto su valoración y su sentido de pertenencia⁸⁹⁷.

La ciudad compacta basa su desarrollo en la rehabilitación de la trama urbana, en la conexión y articulación de los nuevos desarrollos urbanísticos con los ya existentes⁸⁹⁸ y en la densificación. Bien entendida esta última expresión, que no es equiparable a la aglomeración de la población, propia de una masificación sin las correspondientes dotaciones urbanísticas⁸⁹⁹.

En la base de este principio se encuentra el más ambicioso de “sostenibilidad”, en su vertiente también económica, tan presente en el planeamiento urbanístico a través del estudio económico-financiero.

He ahí también la sostenibilidad “económica” y la relevancia del estudio económico-financiero en el planeamiento. Hay justificar que el plan es viable⁹⁰⁰ técnica y económicamente, en cuanto a la adecuada asignación de los recursos económicos. Se trata de evitar que el planeamiento se convierta en lo que el Tribunal Supremo ha venido en llamar “sueños de despacho”⁹⁰¹.

⁸⁹⁷ Cfr. CARRERO DE ROA, M., *Fundamentos de Urbanismo (...)*, op. cit., págs. 191-192.

⁸⁹⁸ Cfr. CARRERO DE ROA, M., *Fundamentos de Urbanismo (...)*, op. cit., pág. 190.

⁸⁹⁹ *Ibidem*, pág. 190.

⁹⁰⁰ El art. 60.1º LOUGA, establece que los planes generales de ordenación municipal contendrán la estrategia para el desarrollo coherente del plan.

⁹⁰¹ Vid. STS, Sala 3ª, 24-11-1998 (rec. 8143/1992).

El POLGA muestra una especial preocupación por lograr la compacidad ⁹⁰² del territorio litoral, evitando su dispersión y fragmentación (art. 29), prohibiendo los nuevos crecimientos aislados, a excepción de los ámbitos de recalificados recogidos. Establece como criterio para los futuros planeamientos urbanísticos la consecución de tramas compactas con respecto a las edificaciones, pero con diversidad de usos, de tal forma que puedan interrelacionarse y complementarse. Así mismo, se declara que aquéllos fomentarán desarrollos que minimicen la necesidad de movilidad, evitando los crecimientos lineales y los dispersos.

No se define el concepto de “compacidad” en el POLGA, pero está sin duda muy ligado a la eficiencia, que supone aumentar el nivel de organización de las entidades de población, minimizando su consumo de energía o su huella ecológica⁹⁰³. Esta preocupación por el ahorro energético se manifiesta en las políticas de movilidad de la norma. Apuesta por su adecuada gestión, con el fin de lograr la minoración del gasto energético, la racionalización de las dotaciones y servicios y la mejora de la calidad atmosférica, al mismo tiempo que se reduce la contribución al cambio climático⁹⁰⁴ (art. 23).

⁹⁰² El POLGA recoge el compromiso de la *Carta de Aalborg + 10*, de “evitar el crecimiento urbano, logrando densidades urbanas apropiadas y priorizando el desarrollo urbano en zonas ocupadas frente a zonas verdes”.

⁹⁰³ Cfr. CARRERO DE ROA, M., *Fundamentos de Urbanismo (...)*, op. cit., pág. 190.

⁹⁰⁴ El concepto de cambio climático ha sido definido en el Convenio Marco de las Naciones Unidas de 1992, como “un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad del clima observada durante períodos de tiempo comparables”.

En línea con la “racionalización” de los servicios públicos, el POLGA determina como principio general favorecer los procesos de compacidad y complejidad⁹⁰⁵, garantizando la conectividad de los sistemas mediante corredores transversales, ecológicos y funcionales, evitando la dispersión y difusión⁹⁰⁶.

La expresión “complejidad” se halla relacionada con la diversidad social y de usos que conviven en un mismo territorio. Supone una convivencia complementaria, que integra en un mismo espacio formas de vida diversas⁹⁰⁷. El POLGA apuesta por estructuras de asentamiento que aumenten la compacidad, diversidad y complejidad de usos (art. 23).

Como sostiene, GARCÍA URETA, con respecto a la citada definición, “la causa esencial del denominado cambio climático es la actividad humana”. (Cfr. GARCÍA URETA, A., “Urbanismo y Red Natura 2000 (...)”, op. cit., pág. 149).

⁹⁰⁵ CARRERO DE ROA, se refiere a “la estrecha relación entre las cualidades de compacidad y complejidad”. Sostiene que “ambos conceptos son independientes y esenciales para el desarrollo urbano sostenible”.

Vincula la “complejidad” a la diversidad de usos y la “compacidad” a la “alta densidad” de viviendas. Apuesta por la interrelación entre ambos conceptos, canalizados a través de “formas urbanas sostenibles y que al mismo tiempo eviten los aspectos negativos de la dispersión que afectan directamente al habitante de la periferia: dependencia del automóvil particular para cualquier desplazamiento y sus gastos asociados, aislamiento, uniformidad, dificultades para la vida social y las actividades de relación, entre otras” (Cfr. CARRERO DE ROA, M., *Fundamentos de Urbanismo (...)*, op. cit., págs. 192-193.).

⁹⁰⁶ Vid. art. 37.c) POLGA.

⁹⁰⁷ El art. 47.11.c) LOUGA, contiene previsiones tendentes a buscar esa “complejidad” y los espacios de convivencia, procurando una auténtica “cohesión social”.

“Las reservas para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública habrán de localizarse evitando la concentración excesiva de viviendas de dicho tipo, para favorecer la cohesión social y evitar la segregación territorial de los ciudadanos o ciudadanas por su nivel de renta”.

El mayor número de portadores de información diferentes reducen los problemas de inestabilidad social, genera una organización menos débil y descompensada. La mezcla de gentes diversas en un mismo espacio enriquece al conjunto, así como la mayor diversidad de usos, creando canales de flujo energético, innovación e intercambios económicos⁹⁰⁸.

La complejidad se identifica con la diversidad de usos, que debidamente interrelacionados, contribuyen a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y las oportunidades socioeconómicas.

La competitividad de una ciudad está basada en su complejidad y en su capacidad para consumir energía. Incrementar la complejidad sin aumentar sustancialmente el consumo de materiales, suelo y energía es la alternativa al actual modelo disperso⁹⁰⁹.

El POLGA fija, como principio común a todas las áreas, contribuir a la diversidad y riqueza paisajística, integrando los usos y actividades que sobre el territorio se implanten (art. 33.e). Desde esta perspectiva, se regula el régimen detallado los usos en los arts. 46 y siguientes que serán objeto de análisis en otro apartado.

⁹⁰⁸ Cfr. RAMÍREZ SÁNCHEZ, J. M^a., “Del urbanismo de excepción (...)”, op. cit. pág. 18. Cita el autor a S. RUEDA, “La ciudad compacta diversa frente a la conurbación difusa”, *La construcción de la ciudad sostenible*, <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a009.html>.

RUEDA apuesta por “el modelo de ciudad mediterránea compacta y densa con continuidad formal, multifuncional, heterogénea y diversa en toda su extensión. Es un modelo que permite concebir un aumento de la complejidad de sus partes internas que es la base para obtener una vida social cohesionada y una plataforma económica competitiva, al mismo tiempo que se ahorra suelo, energía y recursos materiales, y se preservan los sistemas agrícolas y naturales”.

⁹⁰⁹ Cfr. RAMÍREZ SÁNCHEZ, J.M^a., “Del urbanismo de excepción (...)”, op. cit., pág. 19.

Así pues, el POLGA liga compacidad y complejidad como dos realidades inseparables, donde habrá que estar a la realidad de cada área, reforzándose la armonización de usos, vgr. en los nodos urbanos, generando espacios que propicien la cohesión social y promoviendo la complejidad funcional⁹¹⁰. A tal fin, se priorizará el espacio público sobre el espacio privado⁹¹¹ y se establecerán densidades y tipologías que optimicen el consumo del suelo y garanticen espacios libres de calidad⁹¹².

El POLGA detecta fenómenos de asentamientos de población dispersos y fragmentados, que suponen una ocupación indiscriminada y espontánea del territorio. Esto genera una mayor ineficiencia energética, aumentando los riesgos de erosión del suelo y de la contaminación⁹¹³. En este sentido, se identifican cuatro tipos de crecimientos⁹¹⁴:

- a) Crecimiento asociado a las aglomeraciones urbanas existentes, en los que se genera una periferia difusa. Supone la ocupación del territorio de una manera continua.
- b) Crecimientos alejados del núcleo tradicional de referencia. Son asentamientos que provocan infraestructuras de comunicación, instalaciones industriales o recursos naturales con aprovechamientos turísticos.

⁹¹⁰ Vid. art. 61.8.c) y d) POLGA.

⁹¹¹ Vid. art. 61.1.a) POLGA.

⁹¹² Vid. art. 61.1.b) POLGA.

⁹¹³ Vgr. atmosférica, lumínica y acústica.

⁹¹⁴ Vid. Título III, Capítulo 1.2 *El sistema de asentamientos*, págs. 10-11.

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

c) Crecimientos lineales a lo largo de vías de comunicación locales⁹¹⁵. Generan un modelo edificatorio continuo, ampliando el tejido urbanístico de forma lineal, alterando las formas del paisaje.

d) Crecimientos compactos vinculados a un núcleo importante de referencia, que tienden a complementar y compactar los tejidos tradicionales.

Salvo en el último de los crecimientos identificados, los otros precisan de una “terapia urbanística”, que suponga su mejor funcionalidad, así como su correcta integración estética y paisajística. Para ello se utilizará la técnica de delimitar “ámbitos de recalificación⁹¹⁶”, con el fin de dotar a esos espacios urbanizados difusos de la necesaria compacidad, así como su debida integración paisajística y ambiental.

III. LA APUESTA POR LA “ZONIFICACIÓN” COMO TÉCNICA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

1. Relaciones entre la “zonificación” y la “clasificación” urbanística del suelo

El POLGA ordena y protege 215.000 hectáreas⁹¹⁷ e identifica 441 unidades de paisaje. Protege, ordena y mejora el 100% de la superficie

⁹¹⁵ Como expresa de forma pedagógica la STSJ de Galicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, nº 471/2003, de 22 de mayo (rec. 4068/1999):

“El suelo urbano no puede expandirse necesariamente como si fuera una mancha de aceite mediante el simple juego de la colindancia de los terrenos con zonas urbanizadas”.

⁹¹⁶ Vid. art. 17.6 POLGA.

⁹¹⁷ <http://www.xunta.es/litoral/> (consultada el 1-7-2013).

litoral, “además de establecer los criterios principales y normas generales de aplicación que definen un escenario de mayor garantía jurídica de cara a un desarrollo sostenible⁹¹⁸ del litoral”. Contiene una protección directa sobre los acantilados, playas, dunas o bosques atlánticos que suponen algo más de un 22% de total de la superficie afectada.

Se ha realizado un importante esfuerzo en lo relativo a la base cartográfica, al identificar más de 308.000 construcciones, estableciendo la forma y los grados de compatibilidad de los futuros desarrollos en función del área del POLGA en el que se inserten.

El POLGA se basa en la técnica de la zonificación⁹¹⁹, mediante la delimitación de tres áreas claramente diferenciadas en cuanto a su

⁹¹⁸ El desarrollo “sostenible”, también se ha identificado en el ámbito de la Unión Europea, con el “desarrollo duradero” (vid. asunto C-371/98, las palabras del abogado general Léger, citado por GARCÍA URETA, A., “Derecho Europeo...”, op. cit. pág. 129.

⁹¹⁹ PONS GONZÁLEZ, M. Y DEL ARCO TORRES, M. A., citando a Parejo Alfonso, la describen así: “Consiste en la reserva de suelo, de un concreto suelo fijando incluso gráficamente, a determinado o determinados destinos, usos o aprovechamientos de suerte que la prescripción de la reserva supone la licitud o la ilicitud de las correspondientes actividades sobre o en el suelo en cuestión” (Cfr. *Diccionario de derecho urbanístico y de la construcción*, 4ª ed, Comares, Granada, 2006, p. 537).

SOLA TEYSSIERE, define esta técnica como “la repartición o división del territorio en base a criterios funcionalistas, según la utilización prevista de antemano para cada una de las zonas resultantes: residencial, industrial, comercial, etc. Se trata de una determinación pública que, como acertaron en señalar GARCÍA DE ENTERRÍA Y PAREJO ALFONSO, vincula a la propiedad del suelo de todo el ámbito territorial planeado, en cuanto que permite en el mismo o incluso impone positivamente, unos usos determinados y excluye a otros”.

La identifica con la “calificación” del suelo con un *numerus apertus* de usos, en contraposición a la clasificación, que constituye un *numerus clausus*, y que configura el diferente estatuto jurídico de derechos y deberes aplicables a los propietarios del suelo. (Cfr. SOLA TEYSSIERE, J., “Ordenación territorial y urbanística de las zonas

tratamiento y régimen de usos: protección ambiental, mejora ambiental y paisajística y ordenación territorial; dentro de las cuales se incluyen a su vez diversas subzonas, identificadas como otros elementos de protección: corredores, espacios de interés y la red de espacios naturales de Galicia”.

Es ésta una técnica que, junto con la de control de usos, han sido especialmente utilizadas en la legislación sectorial, como, por ejemplo, la de espacios protegidos, aguas, costas o montes⁹²⁰. Se trata de “zonas de protección diferenciadas geográficamente y por sus usos⁹²¹”.

Así, por lo tanto, rehúye de la aplicación de técnicas propiamente urbanísticas como la clasificación⁹²² del suelo, que no son propias de los

turísticas”, 2ª ed. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, págs. 215-216).

Igualmente, ROMERO ALOY la identifica con la “calificación” urbanística, al expresar: “En efecto, la calificación del suelo es la división en zonas del territorio con un destino específico, con un uso, intensidad y tipología edificatoria determinados, de manera que posteriormente se produzca una equidistribución de derechos y deberes entre los propietarios de suelo de diferentes calificaciones. A este respecto, se entiende por zona aquella superficie de suelo que está caracterizada por tener prescritas unas características urbanísticas de uso, intensidad de uso y tipología edificatoria homogéneas o uniformes” (Cfr. ROMERO ALOY M^a J., “Zonificación y usos urbanísticos en el suelo no urbanizable (Comunidad Valenciana)”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 270, 2011, págs. 88-89).

AGUDO GONZÁLEZ se refiere a la zonificación como “distribución de usos y actividades que conlleva el establecimiento de una tipología de aprovechamientos e intervenciones de transformación susceptibles de realizar en las distintas áreas de los espacios protegidos, con el fin de evitar impactos negativos en el medio ambiente”. (Cfr. AGUDO GONZÁLEZ, J., *Incidencia de la protección del medio ambiente en los usos del suelo*, Bosch, Sabadell, 2004, pág. 45).

⁹²⁰ Cfr. MARTÍNEZ MARTÍNEZ, M., *Medio Ambiente y Uso del Suelo Protegido*, Iustel, Madrid, 2010, pág. 54.

⁹²¹ *Ibidem*, pág. 54. Cita a DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS.

⁹²² Vid. art. 5.1º. POLGA.

instrumentos de ordenación territorial, lo que sin duda le habría generado un claro problema de adecuación normativa, al identificarse aquella técnica con la legislación y el planeamiento urbanístico. En este sentido, el POLGA es una norma respetuosa con la autonomía local, al permitir un margen de intervención por parte de los poderes locales en la ordenación del espacio físico.

Otras CC.AA, como Canarias, han optado por la aprobación de instrumentos de ordenación del territorio más intervencionistas en la esfera local, mediante normas con rango de Ley. Es el caso de la Ley 19/2003, de 14 de abril, de Canarias, por la que se aprueban las *Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias*, que afectan directamente a la clasificación urbanística del suelo. Esta Ley, realiza una auténtica desclasificación del suelo, a través del contenido de su disposición adicional cuarta⁹²³, a

Tal y como expresa BUSTILLO BOLADO: “*Clasificación* es la decisión administrativa por medio de la cual se encuadra cada parte del término municipal dentro de alguna de las categorías legales de suelo previstas por la normativa autonómica”. (Cfr. BUSTILLO BOLADO, R., “Régimen jurídico del suelo y del subsuelo”, *Fundamentos de Derecho Urbanístico, Tomo I*, AA.VV. Dir. L. Martín Rebollo, R.O. Bustillo Bolado, 2ª ed., Aranzadi, Pamplona, 2009, pág. 508).

⁹²³ “1. A la entrada en vigor de la presente Ley, quedan clasificados como suelo urbanizable no sectorizado los terrenos clasificados como suelo urbanizable o apto para urbanizar, con destino total o parcialmente turístico, que no cuenten con Plan Parcial aprobado definitivamente y por causa imputable al promotor se hayan incumplido los plazos establecidos al efecto o, en ausencia de dichos plazos, hayan transcurrido cuatro o más años desde la aprobación definitiva del Plan General o las Normas subsidiarias correspondientes, salvo que exista una determinación más restrictiva en el planeamiento insular que mantendría su eficacia.

2. A la entrada en vigor de la presente Ley, y salvo el supuesto previsto en el apartado 3 de esta Disposición o determinación más restrictiva del planeamiento insular vigente, mantendrán la clasificación de suelo urbanizable, quedando adscritos a la categoría de no sectorizado, los terrenos clasificados como urbanizables o aptos para urbanizar con destino total o parcialmente turístico en los que, contando con Plan

Parcial aprobado definitivamente, que quedará sin efectos, se hayan incumplido por causa imputable al promotor los plazos respecto de alguno de los siguientes deberes urbanísticos.

- a) No haber aprobado el proyecto de reparcelación.
- b) No haber obtenido la aprobación definitiva de las bases y estatutos de la junta de compensación, cuando sea de aplicación este sistema y subsiguiente aprobación del proyecto de compensación.
- c) No haber materializado las cesiones obligatorias y gratuitas al ayuntamiento, cuando se actúe con sistemas diferentes a los de cooperación y compensación.
- d) No haber sido aprobado por la Administración competente el proyecto de urbanización del ámbito que abarca el Plan Parcial o, en su caso, de la etapa que corresponda.

3. Quedan clasificados como suelo rústico de protección territorial, a la entrada en vigor de la presente Ley, los terrenos clasificados como suelo urbanizable o apto para urbanizar, con destino residencial o turístico, que se encuentren aislados, totalmente rodeados de suelo rústico, sin lindar directamente con suelo clasificado como urbano o con urbanizable en ejecución y que no cuenten con Plan Parcial aprobado definitivamente o contando con Plan Parcial aprobado definitivamente, que quedará igualmente sin efectos, se haya incumplido alguno de los deberes urbanísticos señalados en el apartado anterior, por causa imputable al promotor.

4. El cumplimiento de los deberes urbanísticos señalados en los dos apartados precedentes, deberá acreditarse por los promotores del planeamiento parcial aprobado definitivamente en el plazo máximo de tres meses a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, ante la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural.

5. Salvo determinación en contrario de los Planes Insulares de Ordenación o de los Planes Territoriales Especiales previstos en la Disposición Adicional Primera de la presente Ley, los Planes Generales de Ordenación, en su adaptación a las determinaciones del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, podrán reconsiderar, justificadamente, por razón del modelo territorial definido, las categorías de suelo derivadas de la aplicación de los anteriores apartados 1 y 2. Cuando se reconsideren las categorías de suelo urbanizable derivadas de la aplicación del anterior apartado 2, se entenderán convalidados los actos de ejecución del planeamiento parcial realizados con anterioridad a la citada aplicación.

6. La Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural elaborará un informe indicando los cambios de clasificación y categoría que hayan resultado de la

tenor de la cual los terrenos clasificados por el vigente planeamiento urbanístico como suelo urbanizable, pasan a clasificarse como suelo “urbanizable no sectorizado”, siempre y cuando no se hayan cumplido los deberes correspondientes a los procesos de transformación urbanística, en plazo. Esta clase de suelo está más vinculado a intereses de índole “supralocal” y a decisiones estratégicas de la política regional⁹²⁴. Además, clasifica directamente como “rústico de protección territorial”, los terrenos clasificados por el planeamiento urbanístico como urbanizable, que no sean continuos al suelo urbano o al suelo urbanizable en proceso de ejecución urbanística. Se trata de suelos urbanizables “aislados”, que favorecen la dispersión y la fragmentación de los hábitats.

Por el contrario, el Gobierno gallego ha optado por una estrategia normativa diferente. Ante la petición de que se fijen en el POLGA

aplicación de las anteriores determinaciones. El Gobierno, en el plazo de 9 meses, informará al Parlamento sobre los mismos.

⁹²⁴ Cfr. VILLAR ROJAS, F. J., “El derecho de propiedad del suelo”, *Derecho Urbanístico de Canarias*, AA.VV., Dir. F.J. VILLAR ROJAS, Aranzadi, Pamplona, 2010, pág. 126.

“El suelo *urbanizable no sectorizado* es una reserva de suelo, disponible para una futura urbanización en función de las necesidades locales, pero sobre todo supralocales (art. 53.3). A su vez, esta categoría se divide en las siguientes subcategorías:

- a) Suelo urbanizable turístico (reservado para este uso).
- b) Suelo urbanizable estratégico (reservado para localizar actividades económicas, incluidas industriales, relevantes para el desarrollo insular o autonómico).
- c) Suelo urbanizable diferido (el resto del suelo no sectorizado).

La conversión de estas subcategorías en urbanizable sectorizado se hace depender de una nueva valoración de los intereses locales (el diferido) y supralocales (el turístico y estratégico) con informe favorable del Cabildo Insular, paso previo para una modificación (incluso puede exigir la revisión en el caso del turístico) del planeamiento general vigente y la aprobación del correspondiente plan parcial con la ordenación pormenorizada (art. 69)”.

parámetros típicamente urbanísticos como las condiciones de tipología, intensidad, altura y otras, la *memoria ambiental*⁹²⁵, rechaza esta pretensión, razonando:

“El POL es un instrumento de planificación territorial en cuyas determinaciones no se encuentra la clasificación ni la calificación del suelo, de competencia municipal. El POL condiciona la ordenación pero no la sustituye, limitándose a establecer criterios, que deben ser desarrollados por el planeamiento urbanístico”.

Si bien es cierto que no clasifica suelo, comparto el criterio de MARTÍNEZ MARTÍNEZ⁹²⁶ cuando expresa que la concurrencia objetiva de valores dignos de protección en suelos determinados, lleva implícita la clasificación del suelo. La planificación proporciona seguridad jurídica, mientras que la normativa ofrece criterios que, debidamente interpretados, permiten llegar, o no, a la decisión de protección.

Por tanto, la técnica de la zonificación, con la asignación de usos por áreas, va a condicionar y a vincular al planeamiento urbanístico, que habrá de elaborarse y adaptarse a los criterios contenidos en el POLGA.

Para disipar cualquier duda al respecto, el propio texto articulado del POLGA, en su art. 5.1, dispone:

“Las determinaciones establecidas en este documento no implican clasificación urbanística del suelo. Serán los municipios los que, en el momento de la redacción, revisión o modificación de su planeamiento clasifiquen el suelo de conformidad con las

⁹²⁵ Vid. <http://aae.medioambiente.xunta.es/> (consultado el 25-4-2011), pág. 52.

⁹²⁶ Cfr. MARTÍNEZ MARTÍNEZ, M., “Medio Ambiente y uso...”, op. cit. págs. 54-55.

categorías establecidas en la legislación urbanística y en coherencia⁹²⁷ con este plan”.

El último inciso determina la vinculación del planeamiento urbanístico al POLGA, en línea con lo previsto en el art. 85.9.c) LOUGA, reconociendo el carácter condicionante y prevalente del planeamiento territorial, en virtud del principio de jerarquía normativa (art. 9.3º CE). Si bien reconoce que la clasificación urbanística corresponde a los municipios, en el inciso final del citado art. 5.1º establece un mandato preciso:

“Para esto se analizarán los contenidos de la memoria, de las fichas de las unidades de paisaje y de la serie cartográfica del modelo territorial, así como la de los usos del suelo y elemento para la valoración junto con esta normativa”.

En todo caso, se incide en la necesidad de integrar los diversos títulos competenciales que concurren en la planificación de las zonas costeras, llamando la atención que “la normativa prevista en este instrumento de ordenación del territorio se integrará con especial atención en el contexto de la Ley de Costas, que será de aplicación en la medida que implique un régimen más restrictivo⁹²⁸ que el previsto en este plan”.

⁹²⁷ Vid. STS, Sala 3ª, 19-12-2008 (rec. 6290/2004). Establece que la “decisión planificadora discrecional”, debe tener la necesaria “racionalidad, congruencia o coherencia lógica”, con los hechos determinantes, so pena de incurrir en arbitrariedad.

Se establece, pues, ese principio de “coherencia lógica” del planeamiento urbanístico, con respecto al territorial, de forma que no puede desconocer u obviar las determinaciones de éste.

⁹²⁸ Ese principio interpretativo “restrictivo”, mantiene cierto paralelismo con el implantado por el art. 6 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia.

Precisamente, en el contexto de la Ley de Costas, se formularon alegaciones tendentes a que el POLGA clasificara suelos como “urbanos consolidados” o “núcleo rural”, de cumplirse en este último caso con los criterios establecidos en el art. 13 de la LOUGA. La memoria ambiental⁹²⁹ recuerda constantemente la vocación territorial y no urbanística del documento:

“De conformidad con los artículos 10 y 11 de la LOUG, la clasificación del suelo urbano es una función que les corresponde a los PGOM. El POL no clasifica suelo, siendo de competencia municipal. El artículo 13 de la LOTG, no incluye la citada clasificación en el contenido de los PTI, por lo que no hay cobertura legal para establecerla. Los PTI condicionan los planes urbanísticos municipales, pero no los sustituyen”.

También se refiere al *ius variandi* que corresponde a la Administración urbanística, ligado al carácter estatutario de la propiedad del suelo (art. 7 TRLS/08) y a la concepción de “la ordenación territorial y urbanística como funciones públicas no susceptibles de transacción” (art. 3 TRLS/08). Así, dispone que “las clasificaciones del suelo recogidas, son las del planeamiento vigente en el momento de su redacción, y no prejuzga que la modificación, revisión o redacción del planeamiento urbanístico altere estas clasificaciones en coherencia con el Modelo Territorial propuesto⁹³⁰”.

Ha de reconocerse el gran avance que desde la ordenación del territorio supone la zonificación, dado que el planeamiento urbanístico ganará en certidumbre jurídica, ya que, si bien el POLGA no clasifica suelo, sí

⁹²⁹ Vid. <http://aae.medioambiente.xunta.es/>, pág. 53.

⁹³⁰ *Ibidem*, pág. 53.

supone una clara orientación para identificar dónde son posibles los procesos de transformación urbanística (área de ordenación) y donde habrá de mantenerse la preservación del espacio físico en atención a sus valores naturales y paisajísticos (áreas de protección intermareal y costera), amén de la peculiaridad de las áreas de “mejora ambiental y paisajística” con un mayor margen de discrecionalidad, que serán objeto de análisis en otro apartado.

2. La zonificación en “áreas” por el POLGA

El POLGA divide del territorio de las zonas costeras de Galicia en dos tipos de áreas: continuas y discontinuas. Aunque zonifica su ámbito espacial en función de los usos característicos, opta por la terminología “área” en lugar del concepto “zona”.

Las áreas continuas⁹³¹, a las que el POLGA atribuye un régimen de usos, se articulan en tres grandes áreas: protección ambiental, mejora ambiental y paisajística y ordenación litoral.

Como puede observarse, existe una primera confusión semántica, que pudiera haberse evitado, si la terminología empleada hubiese sido la de “zonas” continuas y discontinuas, dividiéndose a su vez en áreas. Pero esa confusión se agudiza al enunciar la subsección 1ª de la sección primera del Capítulo II “tres grandes áreas” y posteriormente, en el texto articulado (arts. 9 a 13), incluir cinco: protección ambiental, protección intermareal, protección costera, mejora ambiental y paisajística y ordenación.

⁹³¹ Vid. art. 8.1.a) POLGA.

A. *Las áreas continuas*

El POLGA reconoce a través de su cartografía tres áreas continuas: protección ambiental, mejora ambiental y paisajística y ordenación del litoral.

Las *áreas de protección ambiental*⁹³² son aquellas que tienen características naturales singulares y también las relacionadas con las formas y procesos litorales. Se agrupan a su vez en las de *protección intermareal*⁹³³ y *protección costera*⁹³⁴. Debería haberse utilizado la terminología “subárea”, para diferenciar un ámbito espacial inferior de otro mayor, siguiendo un principio de coherencia normativa.

Las áreas de *protección intermareal*⁹³⁵ aparecen recogidas en los planos de gestión del POLGA y son el escenario costero que se prolonga por las rías y estuarios, generando formas asociadas a las dinámicas fluviomarinas. Engloban los espacios de elevado valor natural y ambiental que albergan las llanuras intermareales, así como las marismas altas y bajas. Coinciden, en esencia, con la zona marítimo-terrestre⁹³⁶.

Las áreas de *protección costera*⁹³⁷ son espacios de elevado valor natural y ambiental así como paisajístico, en concreto, las geoformas rocosas

⁹³² Vid. art.9 POLGA.

⁹³³ Vid. art. 10 POLGA.

⁹³⁴ Art. 11 POLGA.

⁹³⁵ Art. 11 POLGA.

⁹³⁶ Tal y como expresa el art. 3.a) de la Ley 22/1988, de Costas, se consideran incluidas en la zona marítimo-terrestre las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en general, los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar.

⁹³⁷ Vid. art. 11 POLGA.

(acantilados, islas e islotes) y los sistemas playa-duna junto con las formaciones vegetales costeras asociadas. Comprende también determinados espacios identificados como dominio público marítimo-terrestre⁹³⁸ y además otros identificados con la servidumbre de protección⁹³⁹ al estar afectados por las dinámicas litorales.

Otra de las grandes áreas continuas es la *mejora ambiental y paisajística*⁹⁴⁰. Incluyen los terrenos identificados con el paisaje litoral próximo a la costa. Engloba las llanuras, las vertientes litorales y el espacio rural más directamente asociado al mar. Son, por regla general, áreas sometidas durante las últimas décadas a una mayor presión antrópica. En ellas se hace necesario conservar y, en su caso, recuperar su calidad ambiental y paisajística, preservándola de inadecuados procesos de ocupación edificatoria, especialmente los dispersos y difusos y los incoherentes con el modelo territorial propuesto. Su delimitación tiene como objetivo mejorar aquellas intervenciones que no se ajustan al modelo propuesto en el plan y necesitan de actuaciones para transformar esos espacios en paisajes de calidad⁹⁴¹.

⁹³⁸ El art. 3.b) de la Ley 22/1988, de Costas, engloba en el dominio público-marítimo terrestre, las playas o zonas de depósitos de materiales sueltos, tales como arenas, incluyendo escarpes, bermas y dunas. También forman parte de él, según el art. 4.4., los acantilados sensiblemente verticales, que estén en contacto con el mar o con espacios de dominio público marítimo-terrestre, hasta su coronación.

⁹³⁹ Vid. art. 23 Ley 22/1988, de Costas, indicando a la vez su Exposición de Motivos (IV) que la garantía de protección del dominio público marítimo-terrestre requiere fijar limitaciones en el ejercicio del derecho de propiedad en la franja colindante, cuyo ancho se fija con carácter general en 100 mts.

⁹⁴⁰ Vid. art. 12 POLGA.

⁹⁴¹ Vid., *Memoria Ambiental*, <http://aae.medioambiente.xunta.es/> (consultada a 26-4-2011), pág. 62.

Por último, las áreas de *ordenación*⁹⁴² abarcan las planicies costeras y las laderas o montes de transición situados tras el frente litoral. En ellas pueden encontrarse asentamientos ligados visual o funcionalmente a los paisajes litorales.

B. Las áreas discontinuas

El POLGA identifica en su cartografías áreas discontinuas, englobadas a su vez dentro de las grandes áreas continuas, induciendo a confusión, como se ha expuesto, al utilizar una misma palabra, “área”, para reconocer dos realidades geográficas y jurídicas distintas.

Se reconocen tres áreas discontinuas⁹⁴³: los corredores ecológicos, los espacios de interés y la Red de Espacios Naturales de Galicia.

Con respecto a los *corredores ecológicos*⁹⁴⁴, el objetivo básico de cualquier actuación territorial es mantener la conectividad ecológica, minimizando la fragmentación del territorio. El POLGA persigue alcanzar este objetivo mediante corredores ecológicos que permitan garantizar el mantenimiento de la diversidad biológica, los hábitats y las especies⁹⁴⁵. Podemos destacar de ellos las siguientes características:

- Tienen un carácter orientativo.
- Ya se contienen en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

⁹⁴² Vid. art. 13 POLGA.

⁹⁴³ Vid. art. 8.1.b) POLGA.

⁹⁴⁴ Vid. art. 14 POLGA.

⁹⁴⁵ Cfr. *Guía de criterios de sostenibilidad (...)*, op. cit., pág. 30.

- Permiten dotar de coherencia y conectividad a la red (art. 46), mediante una infraestructura verde capaz de conectar los elementos ecológicos de valor⁹⁴⁶.
- Se definen en el art. 3.8º: “territorio de extensión y configuración variables, que, debido a su disposición y a su estado de conservación, conecta funcionalmente espacios naturales de singular relevancia para la flora o la fauna silvestres, separados entre sí, permitiendo entre otros procesos ecológicos, el intercambio genético entre poblaciones de especies silvestres o la migración de especímenes de esas especies”.

Estos corredores, en el marco del Derecho comparado, pueden identificarse con la *Infraestructura Verde*⁹⁴⁷ de la Comunidad Valenciana, definida como “la estructura territorial básica formada por las áreas y elementos territoriales de alto valor ambiental, cultural y visual; las áreas críticas del territorio que deben quedar libres de urbanización, y el entramado territorial de corredores ecológicos y conexiones funcionales que pongan en relación todos los elementos anteriores”.

Los *espacios de interés*⁹⁴⁸ tienen una geomorfología singular. Contienen taxones endémicos, vulnerables o de distribución reducida, o se

⁹⁴⁶ *Ibidem*, pág. 30.

De un lado las denominadas sendas verdes, que actúan favoreciendo la conectividad, la conservación del patrimonio natural y promueven la movilidad sostenible; y de otro, las cubiertas vegetales.

La apertura de caminos externos e internos no deberá requerir la tala o eliminación de extensas superficies vegetales. Se deberá minimizar el efecto sobre la vegetación y fauna.

⁹⁴⁷ Vid. art. 19 bis, Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, de la Comunidad de Valencia. BOE nº 174, 20-7-2004.

⁹⁴⁸ Vid. art. 15 POLGA.

reconocen como paisajes que inciden en el imaginario colectivo del litoral de Galicia. La particularidad de cada uno de ellos se encuentra recogida, a su vez, en la cartografía de usos y elementos para la valoración, así como en las fichas de las unidades de paisaje, hallándose identificados como espacios de interés paisajístico (EIP), espacios de interés geomorfológico (EIG) y espacios de interés de taxones (EIT). El planeamiento urbanístico municipal podrá recoger otros no contemplados en el POLGA.

La *Red de Espacios Naturales de Galicia*⁹⁴⁹ está conformada por áreas discontinuas que se corresponden con los ámbitos que conforman la Red de Espacios Naturales recogidos en alguna de las categorías de protección establecidas en el art. 9 de la Ley 9/2001, de Galicia, de 21 de agosto, de conservación de la naturaleza. Se encuentran recogidos en la cartografía del POLGA y de las unidades de paisaje como mecanismo de valorización del litoral y a la vez de coordinación administrativa para las políticas específicas de protección.

3. Especial referencia a las áreas de “recalificación”⁹⁵⁰ como ámbito para actuaciones de regeneración ambiental y urbanística

Estas áreas se hallan vinculadas⁹⁵¹ a los asentamientos de población, identificados en la cartografía del POLGA como “nueva

⁹⁴⁹ Vid. art. 16 POLGA.

⁹⁵⁰ En el POLGA, se identifican como áreas de “recalificación” si bien este término no aparece recogido en el diccionario de la RAE. Por ello, en este trabajo, se opta por la denominación de “áreas de recalificación”.

⁹⁵¹ El POLGA establece que esos “ámbitos de recalificación”, se reconocen como “nuevas agrupaciones”. Se identifican por lo tanto en su cartografía, con este tipo de

agrupación⁹⁵²”, donde existe un desequilibrio entre la densidad edificatoria residencial y las correspondientes dotaciones urbanísticas. Son áreas de carácter residencial, productivo, de servicios o análogas, desvinculadas de los núcleos fundacionales, localizadas en ámbitos de necesaria revaloración⁹⁵³.

Representan el 13,07 % del ámbito territorial del POLGA. El 26,71% de estas nuevas agrupaciones se encuentra a 200 metros de la ribera del mar y el 51,63% a 500 mt. Este dato constata su fuerte presión sobre la costa, fruto de un modelo “desarrollista” y asistemático. Son fruto de

asentamiento. La “leyenda” de los planos, no señala cuáles son esos “ámbitos de recalificación”. Por lo tanto, existe una equivalencia entre “ámbito de recalificación” y “nuevas agrupaciones”. La “nueva agrupación”, forma parte del diagnóstico del POLGA y el “ámbito de recalificación”, constituye la técnica necesaria para solucionar o al menos paliar las amenazas ambientales y paisajísticas, que este tipo de entidades de población ha generado.

⁹⁵² Vid. Título III, Capítulo 1 POLGA, *Estructura territorial*, pág. 13

“Recoge conjuntos de edificaciones que responden a modernas implantaciones en el territorio diferentes de las de carácter tradicional y que sin embargo por su morfología, los servicios y equipamientos de los que cuentan, su intensidad y relación entre las edificaciones no constituyen un núcleo de población, atendiendo a los criterios de sostenibilidad (...) A pesar de su escasa entidad, representan el 13,07 %, este modelo de ocupación ha generado fuertes impactos entre los que podemos destacar el aumento de la movilidad, la fragmentación de los ecosistemas o la transformación del paisaje entre otros”.

⁹⁵³ El POLGA, detecta esta “amenaza”, a pesar de las intenciones de la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de Adaptación de la Ley de Suelo a Galicia. Esta Ley en su Exposición de Motivos, ya propugnaba como objetivo –aunque sin aludir expresamente a él- a la “compacidad”.

“ (...) siendo conveniente limitar el esparcimiento, que no dispersión, al objeto de evitar la progresiva degradación del medio natural que provoca el asentamiento indiscriminado de viviendas unifamiliares en el medio agrícola, no destinado preferentemente al cultivo del mismo, y asimismo la secuela de la imposibilidad económica de dotar a todas ellas del estándar mínimo de infraestructuras, servicios y equipamientos, deseado”.

un modelo de expansión espontáneo, indiscriminado y fragmentado. Obedecen al modelo de asentamiento poblacional “disperso⁹⁵⁴”, que caracteriza el paisaje de Galicia. En la costa, se produce también la diseminación⁹⁵⁵ residencial, con la aparición de viviendas aisladas.

Las previsiones contenidas en la LOUGA se han mostrado insuficientes para hacer frente a este proceso de ocupación territorial, altamente costoso en términos ambientales y económicos⁹⁵⁶. Esa insuficiencia

⁹⁵⁴ (Cfr. MEILÁN GIL, J.L., “Los núcleos rurales en la Ley del Suelo de Galicia”, *Anuario de la Facultad de Derecho de A Coruña*, nº 5, 2001, pág. 445).

“(…) es un dato la dispersión de la población gallega, que significa que sus núcleos de población son de alrededor del 50 por 100 de toda España, con un alto porcentaje de población rural. También lo que es que si existe un equilibrio de ciudades medias positivo, existen desequilibrios en las intermedias, con fracturas importantes entre la Galicia costera y la Galicia interior, asentándose en aquella casi el 70 por 100 de la población total de Galicia”.

⁹⁵⁵ FARIÑA TOJO, distingue los términos “dispersión” y “diseminación”:

“Al hablar de población dispersa nos referimos expresamente a su distribución en pequeñas aldeas o entidades, más concretamente, a establecimientos dispersos; mientras que al hablar de diseminación queremos indicar población disociada en pequeñas granjas o caseríos aislados. Pues bien, la población gallega (...), se distribuye generalmente en pequeños y numerosos establecimientos dispersos, aunque no falte, sobre todo en la costa, la población diseminada”. (Cfr. FARIÑA TOJO, J., *Los asentamientos rurales en Galicia*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1980, pág. 21).

El caso paradigmático puede ser el relatado en la STSJ de Galicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, nº 1130/2007, de 27 de diciembre (rec. 5026/2000):

“ (...) zona de Rajó es también un espacio intensamente degradado urbanísticamente, con chalets situados al lado del mar separados de éste por una escalera de madera para pasar al borde del mismo, sin consolidación edificatoria continua alguna y con invasión manifiesta de la línea de protección de la servidumbre de protección marítimo terrestre, en cuyo espacio cualquier construcción futura se vería sin duda gravemente comprometida por la aplicación de la Ley de Costas”.

⁹⁵⁶ Cfr. RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ, S., “La ordenación y protección del medio rural en el Derecho Urbanístico de Galicia”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 243, 2008, pág. 79.

viene motivada en gran parte por los excesivos plazos de transitoriedad de la LOUGA, tres años⁹⁵⁷, y, lo que resulta más preocupante, la falta de previsión de una suspensión-sanción⁹⁵⁸ o de algún tipo de medida coercitiva que estimulase a los Ayuntamientos el cumplimiento del citado término.

Se refiere la autora a la previsión contenida en el art. 32.2.e) LOUGA, que clasifica como “suelo rústico de protección de costas”, a los terrenos situados fuera del suelo “urbano” y de los “núcleos rurales”, y que se encuentran a una distancia inferior a 200 metros desde el límite interior de la ribera del mar.

“Así lo demuestra el hecho de que terrenos que deberían considerarse suelo rústico de especial protección de costas vienen soportando nuevos desarrollos urbanos por no haber sido clasificados como les corresponde. Y esto no es todo. Sucede también que en numerosas zonas clasificadas como suelo urbano el planeamiento ha establecido una ordenación urbanística que poco –o nada- tiene que ver con la realidad física existente”.

⁹⁵⁷ La disposición transitoria 2ª LOUGA, no prevé ningún tipo de “suspensión-sanción”, para los municipios que no adapten su planeamiento general en plazo, lo que supone una enorme “inseguridad jurídica”, con numerosos litigios judiciales e importantes consecuencias indemnizatorias por anulación de licencias.

“1. El planeamiento urbanístico vigente en la actualidad deberá adaptarse a lo dispuesto en la presente Ley en cualquiera de los siguientes supuestos:

- a) En el plazo de tres años.
- b) Cuando se proceda a su revisión.
- c) Cuando concurren circunstancias objetivas en el ayuntamiento afectado que lo aconsejen y así lo determine el conselleiro competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo. En caso de incumplimiento del requerimiento autonómico será de aplicación lo dispuesto en el artículo 81.2 de la presente Ley.

2. En todo caso, los ayuntamientos podrán adaptar sus planes generales o normas subsidiarias en cualquier momento”.

⁹⁵⁸ Resulta llamativo que en el caso de la suspensión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Barreiros, aprobada por Decreto 15/2007, de 1 de febrero, se justificaban en parte en la circunstancia de haber transcurrido ya el plazo de tres años establecido en la disposición transitoria segunda de la LOUGA, sin que el citado Ayuntamiento iniciase la revisión del planeamiento general (apartado 2º Exposición de Motivos). Vid. DOG nº 30, 12-2-2007.

Así mismo, la falta de una actuación decidida por los poderes públicos, mediante actuaciones de disciplina urbanística, ha provocado una dilatada anarquía urbanística consentida, a la que intentó poner freno la creación de la *Axencia Galega de Protección da Legalidade Urbanística*⁹⁵⁹.

Como estrategia, se prevé la incorporación de elementos de vertebración ambiental y funcional. Se prevé la restauración de impactos y puntos de degradación y la gestión activa para la mejora y el mantenimiento de sus valores naturales y visuales⁹⁶⁰.

Son áreas precisas de “actuaciones de dotación⁹⁶¹”, pero también de adecuación ambiental y paisajística. Su delimitación tiene por objeto “operaciones de mejora, cohesión social, dotación y esponjamiento⁹⁶²”. Requieren para su efectiva implantación un planeamiento que contenga

⁹⁵⁹ Vid. Decreto 213/2007, de 31 de octubre, por el que fueron aprobados los Estatutos de la *Axencia Galega de Protección da Legalidade Urbanística*. DOG nº 222, 16-11-2007.

Como señala ARANA GARCÍA: “la inacción por parte de las Administraciones públicas en materia urbanística puede provocar daños en el patrimonio de los particulares”. “Muchas veces la inactividad en materia urbanística, especialmente en el ámbito de la disciplina, no se debe a la falta de diligencia por parte de los funcionarios públicos sino a la falta de impulso o paralizaciones que se producen desde las instancias políticas, sobre todo, del ámbito local” (cfr. ARANA GARCÍA, E., “La disciplina urbanística. Licencias urbanísticas: tipología y actos sujetos”, *La disciplina urbanística en Andalucía*, AA.VV., Coord. Torres López M^a A. y García Arana E., Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pág. 31).

Hasta esa fecha y pese a la previsión contenida en el art. 226 de la LOUGA, la citada Agencia no había sido constituida de forma efectiva.

⁹⁶⁰ Vid. Título III, Capítulo 1 POLGA, *Estructura territorial*, pág. 14.

⁹⁶¹ La legislación básica estatal, en el art. 14.1.b) TRLS/2008, las identifica como: “las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación integral de la urbanización de éste.

⁹⁶² Vid. art. 71 POLGA.

la ordenación detallada y las determinaciones necesarias para lograr esos fines.

El POLGA no identifica qué tipo de planeamiento es el adecuado a tal fin, por lo que hay acudir a la legislación propiamente urbanística y a sus técnicas⁹⁶³. En mi opinión, hay que acudir a los planes especiales de protección, identificados en el art. 69 LOUGA⁹⁶⁴. Dada la naturaleza reglamentaria del POLGA, y con la finalidad de completar las determinaciones legales, debería haberse precisado qué instrumento de planeamiento es el idóneo para ordenar las “áreas de recalificación”.

⁹⁶³ Vid. art. 71.3.a) POLGA: “Los instrumentos de desarrollo de estos ámbitos serán los establecidos en la legislación urbanística conforme a su naturaleza”.

⁹⁶⁴ “1. Los planes especiales de protección tienen por objeto preservar el medio ambiente, las aguas continentales, el litoral costero, los espacios naturales, las áreas forestales, los espacios productivos, las vías de comunicación, los paisajes de interés, el patrimonio cultural y otros valores de interés. Asimismo, podrán tener como finalidad la protección, rehabilitación y mejora de los elementos más característicos de la arquitectura rural, de las formas de edificación tradicionales, de los conjuntos significativos configurados por ellas y de los núcleos rurales histórico-tradicionales.

2. Con tales fines podrán afectar a cualquier clase de suelo e incluso extenderse a varios términos municipales, a fin de abarcar ámbitos de protección completos, y podrán establecer las medidas necesarias para garantizar la conservación y recuperación de los valores que se deban proteger, imponiendo las limitaciones que resulten necesarias, incluso con prohibición absoluta de construir.

3. (...).

4. (...).

5. Estos planes habrán, en congruencia con su escala respectiva, estar en consonancia con los instrumentos para la protección, gestión y ordenación del paisaje, según recoge la Ley 7/2008, de protección del paisaje de Galicia.

Sí que se refiere el POLGA a la necesidad de que su desarrollo incorpore un “estudio de impacto e integración paisajística⁹⁶⁵”, como documento complementario, al instrumento de planeamiento.

Las actuaciones previstas en el planeamiento urbanístico de desarrollo se limitarán a dar coherencia, estructura e integrar ambiental, funcionalmente y paisajísticamente lo existente. Una vez establecido el “ámbito de recalificación”, a partir de él no se podrán prever nuevos crecimientos urbanísticos.

Se trata de una técnica urbanística⁹⁶⁶ regeneradora de espacios degradados, donde la mano del hombre ya ha actuado, transformando el suelo mediante una ocupación espontánea y sin planificación previa que le sirva de soporte⁹⁶⁷.

Son espacios en los que se requiere operaciones de renovación y reforma, con la obtención de dotaciones⁹⁶⁸. También, en el caso de los “núcleos rurales”, en ámbitos en los que se requieren medidas para la conservación y recuperación de su morfología, de su estructura parcelaria histórica y de sus usos tradicionales⁹⁶⁹.

⁹⁶⁵ Vid. art. 71.3.c) POLGA.

Este estudio “podrá pormenorizar su delimitación en atención a la proximidad de las edificaciones, los lazos de relación y coherencia entre ellas y los lugares de un mismo asentamiento con topónimo diferenciado, la morfología y tipología propias de los mismos y del área geográfica en que se encuentran”.

⁹⁶⁶ Su activación se remite al planeamiento urbanístico de desarrollo. Vid. art. 71.3.a) LOUGA.

⁹⁶⁷ Estas “áreas de recalificación” están pensadas también para las “áreas de reciente urbanización surgidas al margen del planeamiento”, a las que se refiere el art. 12.b) y la disposición transitoria 13ª LOUGA.

⁹⁶⁸ Vid. art. 12.b) LOUGA.

⁹⁶⁹ Vid. art. 57.1.f) LOUGA.

Vienen identificadas con ámbitos categorizados como suelo “urbano no consolidado⁹⁷⁰”, o con los actuales núcleos rurales “comunes⁹⁷¹”. También con terrenos clasificados como suelo rústico, en los cuales hayan surgido “urbanizaciones al margen del planeamiento⁹⁷²”, que requieren su clasificación como urbanizable y la adopción de las medidas de “integración de la nueva ordenación con los elementos valiosos del paisaje y la vegetación⁹⁷³”.

IV. LA INCIDENCIA DEL POLGA EN LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO

1. Consideraciones preliminares

Las determinaciones establecidas en el POLGA no implican la clasificación⁹⁷⁴ urbanística del suelo, si bien van a vincular y a orientar a los Ayuntamientos en el ejercicio de la potestad de planeamiento urbanístico, dado que cuanto éste se formule se analizarán los

⁹⁷⁰ Vid. art. 12.b) LOUGA.

⁹⁷¹ Vid. art. 13.3.b) LOUGA.

“Núcleo rural común, se incluirán en este tipo aquellos asentamientos de población reconocibles como suelo de núcleo rural pero que no presentan las características necesarias para su inclusión en el tipo básico anterior (núcleo rural histórico-tradicional). Su delimitación deberá hacerse en función de las previsiones de crecimiento que el plan general establezca para el núcleo y teniendo en cuenta que el ámbito delimitado habrá de presentar un grado de consolidación por la edificación, de acuerdo con la ordenación urbanística que para él se prevea en el plan, igual o superior a un tercio de su superficie”.

⁹⁷² Vid. disposición transitoria 13^a LOUGA.

⁹⁷³ Vid. art. 64.g) LOUGA.

⁹⁷⁴ Vid. art. 5 POLGA.

contenidos de la memoria, las fichas de las unidades de paisaje y la cartografía del modelo territorial, así como el régimen de usos del suelo y la normativa establecida en aquél.

En cualquier caso, sus determinaciones tendrán fuerza vinculante⁹⁷⁵ y eficacia indefinida, siendo sus determinaciones directamente aplicables y prevalentes sobre el planeamiento urbanístico que habrá de redactarse en coherencia con el POLGA, dado que se halla vinculado jerárquicamente al mismo.

El POLGA opta por un modelo diferenciado al cántabro y al asturiano, con respecto a la delimitación de su “ámbito de aplicación”. No se ciñe a la “cifra mágica⁹⁷⁶” de los 500 mts, desde el límite interior de la ribera del mar y va configurando municipio a municipio, el espacio afectado por este planeamiento territorial, en función de su relación con los valores litorales.

2. La exclusión del suelo urbano consolidado del ámbito de aplicación del POLGA

No se aplica a los ámbitos clasificados por el planeamiento en vigor, como suelo urbano “consolidado” o como “núcleo rural”, o a los que adquieran esta clasificación en virtud de expedientes de primera formulación, modificación o revisión de aquél (art. 3.2).

Sistemáticamente no se entiende la redundancia contenida en el art. 96, al expresar que de conformidad con lo establecido en el art. 3, el POLGA no será de aplicación al suelo clasificado como “urbano

⁹⁷⁵ Vid. art. 4 POLGA.

⁹⁷⁶ Expresión utilizada en el *Informe de Sostenibilidad Ambiental*.

consolidado” y de “núcleo rural” por el planeamiento urbanístico vigente, a la entrada en vigor⁹⁷⁷ del POLGA⁹⁷⁸.

Esta duplicidad de preceptos puede arrojar alguna duda o contradicción, fundamentalmente en lo que se refiere a la adquisición gradual de la clasificación como “urbano consolidado” o “núcleo rural”, en virtud de los expedientes de primera “formulación, modificación o revisión de aquél”⁹⁷⁹.

Es cierto que la clasificación de suelo “urbano consolidado” se adquiere por el transcurso de un lapsus temporal, pero éste se halla vinculado al cumplimiento íntegro de los deberes de transformación urbanística. Sólo una vez que éstos hayan concluido y se recepcionen las obras por la Administración, el suelo pasará a estar en la situación básica de “urbanizado”⁹⁸⁰.

⁹⁷⁷ 24-2-2011, en aplicación de la “disposición final” del POLGA.

⁹⁷⁸ El citado art. 96.1 POLGA no aporta ningún contenido adicional con respecto al art. 3. Se limita a remitirse al mismo, sin añadir particularidad alguna.

“Art. 96º.- Suelo urbano consolidado y de núcleo rural.

1. De conformidad con lo establecido en el artículo 3º, el Plan de Ordenación del Litoral no será de aplicación al suelo clasificado como urbano consolidado y de núcleo rural por el planeamiento urbanístico vigente a su entrada en vigor”.

⁹⁷⁹ En estos supuestos el POLGA también los excluye de su ámbito de aplicación, generando en mi opinión, “inseguridad jurídica”. Vid. art. 3.2.

“No será de aplicación en la parte del término municipal no incluido en la citada delimitación, ni en los ámbitos clasificados como suelo urbano consolidado o suelo de núcleo rural por el planeamiento en vigor o que adquieran esa clasificación en virtud de expedientes de primera formulación, modificación o revisión de aquél. (...)”.

⁹⁸⁰ Vid. art. 16.2 TRLS/2008.

“ (...). Estos deberes se presumen cumplidos con la recepción por la Administración competente de las obras de urbanización o, en su defecto, al término del plazo en que

Así pues, sería más comprensible que el POLGA excluyera de su ámbito de aplicación a suelos urbanos “no consolidados” que están en proceso de transformación mediante la ejecución de los correspondientes proyectos de urbanización aprobados, fijando un plazo transitorio para concluir este proceso⁹⁸¹.

debiera haberse producido la recepción desde su solicitud acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras (...). ”

Vid. STS, Sala 3ª, 31-1-2007 (rec. 5534/2003), que resolvió en casación la impugnación del Plan Especial de Protección y Reforma Interior del Casco Histórico de Noya. Como consecuencia de una reordenación integral de un ámbito vía planeamiento, determinó la alteración de la clasificación del suelo de “urbano consolidado” en “urbano no consolidado”. Dispone que la condición de suelo “urbano consolidado” se adquiere por la culminación del proceso de urbanización y no del de edificación.

Esta adquisición gradual de facultades se recoge en la Legislación urbanística de Galicia, cuando dispone en el art. 128 LOUGA, apartados 1º y 2º:

“1. Las previsiones de urbanización y el cumplimiento de los deberes de cesión y equidistribución deberán ser desarrolladas en los plazos establecidos al efecto en el planeamiento detallado.

2. Los deberes a que se refiere el número anterior se considerarán cumplidos en la siguiente forma:

a) El deber de cesión y de distribución de cargas y beneficios, con la aprobación definitiva del instrumento de equidistribución.

b) El deber de ejecutar la urbanización, con la recepción por el ayuntamiento de las obras previstas en el correspondiente proyecto de urbanización”.

⁹⁸¹ No debe olvidarse que el suelo urbano “no consolidado” se transforma en “consolidado”, una vez concluido el proceso de transformación urbanística. ¿Acaso el suelo urbano “no consolidado” no tiene que cumplir con los criterios de ordenación fijados por el art. 29?

Si en el proceso de transformación del suelo urbano “no consolidado” ha tenido que cumplir con las determinaciones del POLGA, ¿qué sentido tiene que se excluya de su ámbito de aplicación, los suelos que adquieran esa clasificación en virtud de expedientes de “primera formulación, modificación o revisión de aquél?

Lo que no se entiende es que fije un criterio “dinámico” de exclusión, pero vinculado no a los procesos de transformación urbanística en curso de ejecución, sino a procesos de “primera formulación, modificación o revisión del planeamiento”, *sine die*.

Acrescenta la “inseguridad jurídica” con respecto al ámbito de aplicación, al no concretar una referencia temporal fija, como sería el hecho de que tuvieran la clasificación urbanística como suelo “urbano consolidado” o de “núcleo rural”, a la entrada en vigor del POLGA.

¿Si con una modificación puntual del planeamiento urbanístico, puedo variar la categoría de suelo urbano de “no consolidado” a “consolidado”, no se estaría produciendo un “fraude de ley” y eludiendo el cumplimiento de los principios del POLGA⁹⁸²?

Sería, por lo tanto, un proceso reversible, donde el suelo clasificado como urbano “no consolidado”, en virtud de una modificación puntual, basada en las amplias “razones de interés público⁹⁸³”, podría reconvertirse en un suelo “urbano consolidado”, si se desiste de una ordenación sustancialmente diferente, fundamentalmente referida a un cambio de uso, con aumento del aprovechamiento lucrativo⁹⁸⁴.

⁹⁸² El art. 12.b) LOUGA, establece que cuando “el planeamiento urbanístico prevea una ordenación sustancialmente diferente de la realmente existente” y los terrenos estén integrados en la “malla urbana” (art.11.1), vgr., el cambio de uso de una antigua fábrica por un conjunto residencial de viviendas, habrá de clasificarse como urbano “no consolidado”.

Sin embargo, ¿qué sucedería si el planeamiento urbanístico renunciara a efectuar ese cambio de uso, y mantuviese por razones de interés público el uso “industrial” o “terciario” y renunciase a un nuevo “uso residencial”?

⁹⁸³ Vid. art. 94 LOUGA, tras la redacción dada por la Ley 2/2010, de 25 de marzo.

⁹⁸⁴ Algunos supuestos en los que el planeamiento clasifique el suelo como “urbano no consolidado” pueden ser irreversibles, cuando se acredite la necesidad de llevar a cabo procesos de urbanización y de reforma interior. No sucede lo mismo cuando un

Tampoco, se entiende la posibilidad de que puedan adquirir la categoría de suelo urbano “consolidado”, en virtud de expedientes de “primera formulación”, en los cuales se tendrá en cuenta carácter “reglado” del suelo urbano, y del poder normativo de lo fáctico, donde se constata si físicamente se encuentra plenamente transformado, para su consideración en la situación básica de “urbanizado”⁹⁸⁵.

Precisamente, ¿por qué no aplicar a los expedientes de primera formulación las determinaciones íntegras del POLGA?

Si éste se trata de planeamiento supramunicipal, y estamos ante un expediente de “primera formulación” de planeamiento general urbanístico, ¿qué impide su adaptación al POLGA?. O efectuada la pregunta a *sensu contrario*, ¿qué justifica su exclusión del POLGA?

planeamiento prevé una ordenación sustancialmente diferente a la vigente y posteriormente desiste de la misma, manteniéndola. En este último supuesto el suelo podría volver a recobrar su clasificación originaria de “urbano consolidado”.

Vid. art. 12.b) LOUGA:

“Suelo urbano no consolidado, integrado por la restante superficie de suelo urbano y, en todo caso, por los terrenos en los que sean necesarios procesos de urbanización, reforma interior, renovación urbana u obtención de dotaciones urbanísticas con distribución equitativa de beneficios y cargas, por aquellos *sobre los que el planeamiento urbanístico prevea una ordenación sustancialmente diferente* de la realmente existente, así como por las áreas de reciente urbanización surgida al margen del planeamiento” (la cursiva es del autor).

⁹⁸⁵ Vid. art. 12.3 TRLS/2008:

“Se encuentra en la situación de suelo urbanizado el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población. Se entenderá que así ocurre cuando las parcelas estén o no edificadas, cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento”.

Independientemente de que el suelo sea urbano por el “poder normativo de lo fáctico”, no existe óbice alguno para que el planeamiento general urbanístico fije criterios de composición estética e integración paisajística (adaptados al POLGA) de las nuevas edificaciones que vayan a implantarse en el suelo “urbano consolidado”. Especialmente, si estamos en zonas de fachada marítima.

La práctica totalidad de los municipios de Galicia⁹⁸⁶ afectados por el POLGA, cuentan con algún tipo de planeamiento urbanístico general, ya sea Plan General de Ordenación Municipal o Normas Subsidiarias de Planeamiento⁹⁸⁷, con lo cual en ellos no sería posible ese expediente de “primera formulación” para la clasificación directa de suelo urbano “consolidado”.

¿Qué sucede con los municipios que no tengan planeamiento adaptado a la LOUGA, dónde no se distinguen las categorías de suelo urbano “consolidado” y “no consolidado”?

En estos municipios el suelo urbano “consolidado”, se constata por el cumplimiento de las condiciones fácticas establecidas en el art. 12.a) LOUGA, de acuerdo con lo previsto en la Disposición Transitoria 1ª.b).

⁹⁸⁶ Vid. Título III, Cap. 1 POLGA, *Estructura territorial*, pág. 47.

“En lo que respecta al ámbito de estudio del Plan de ordenación del litoral de los 84 ayuntamientos que lo constituyen en la actualidad 37 cuentan con Plan general de ordenación (el 44,05 %), 43 con Normas subsidiarias de planeamiento municipal (NSPM) (el 51,19%), 2 con una Delimitación de suelo urbano (DSU) y en 2 de ellos (Dumbría y Gondomar) no cuentan con figura de planeamiento”.

En el caso de Gondomar, el Plan General de Ordenación Municipal, aprobado el 9-8-1997 fue anulado por la STSX de Galicia de 15 de noviembre de 2001.

⁹⁸⁷ Con independencia de que estén o no adaptados a la LOUGA, rigiendo en cualquier caso a efectos de identificación del suelo urbano “consolidado” o “no consolidado”, la disposición transitoria 1ª, letras a), b) y c) LOUGA.

Se ha efectuado un trabajo de “recopilación”, mediante fichas relativas al “grado de compatibilidad”, identificando también en los municipios sin planeamiento adaptado a la Ley 1/1997⁹⁸⁸, de 24 de marzo, qué suelos tienen la consideración de suelo urbano “consolidado” y cuáles la de “no consolidado”.

En mi opinión, una vez efectuado este análisis exhaustivo, carece de justificación⁹⁸⁹ excluir por un criterio “dinámico” aquellos suelos que puedan alcanzar la categoría de “suelo urbano consolidado”, mediante un expediente de “primera formulación, modificación o revisión” del planeamiento, sin que se haya efectuado el correspondiente proceso de transformación urbanística⁹⁹⁰.

Otras CC.AA., como Cantabria, han optado por excluir directamente del ámbito de aplicación del POL, también al suelo urbano “no consolidado⁹⁹¹”. Esto tiene sus ventajas porque aumenta la certidumbre jurídica, pero tiene el inconveniente de renunciar a la adaptación del planeamiento urbanístico a las determinaciones del planeamiento

⁹⁸⁸ Vid. vgr. PERI “3”, en el municipio de A Guarda, con planeamiento no adaptado a la Ley 1/1997 (pág. 5, documento “grado de compatibilidad”).

⁹⁸⁹ Vid. Título I, Capítulo 2, “criterios metodológicos”. En la metodología del POLGA, no se justifica ese criterio “dinámico”.

⁹⁹⁰ Vid. art. 16 TRLS/2008, que establece los “deberes de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística”.

⁹⁹¹ Vid. art. 2.2 Ley 2/2004:

“Igualmente quedarán excluidos del ámbito de aplicación de esta Ley los suelos respecto de los que se acredite en el momento de adaptación del planeamiento municipal al presente instrumento de ordenación del territorio que reúnen los requisitos legales para ser clasificados como urbanos”.

Cfr. BASSOLS COMA, M. “Los instrumentos de ordenación (...)”, op. cit., pág. 32.

supramunicipal, cuando aún es físicamente posible y sin sacrificios económicos⁹⁹².

Considero más apropiado, en este sentido, el modelo del POLGA, de incluir en su ámbito esta categoría de suelo, al corresponder a ámbitos sujetos a procesos de transformación urbanística, donde las determinaciones del POLGA⁹⁹³ tendrán un papel fundamental con respecto a su integración ambiental y paisajística.

3. La inicial exclusión y posterior inclusión del suelo de “núcleo rural” en el ámbito de aplicación del POLGA

El POLGA ha optado por excluir⁹⁹⁴ de una forma genérica el suelo “de núcleo rural”, obviando los distintos tipos que integran el mismo, derivado de su complejidad en la trama rural gallega.

La Ley 2/2010 introdujo tres “tipos” de suelo de núcleo rural, superando la inicial dualidad de la LOUGA, entre “núcleo rural” y “área de expansión” del núcleo.

Los “tipos” actuales de suelo de “núcleo rural⁹⁹⁵” existentes en Galicia, son:

⁹⁹² Obviamente, no tiene el mismo coste socioeconómico adaptarse a un planeamiento territorial superior en cuanto a determinaciones “estéticas”, cuando el suelo aún no ha sido transformado (suelo urbano no consolidado) que cuando efectivamente se ha culminado ese proceso con la urbanización concluida y un elevado grado de intensidad edificatoria materializado.

⁹⁹³ Fundamentalmente, las relativas a criterios de ordenación del suelo (art. 29) y las “normas generales para el desarrollo de los suelos” (art. 61).

⁹⁹⁴ Vid. art. 3.2. POLGA.

⁹⁹⁵ Vid. art. 13 LOUGA, tras la redacción de la Ley 2/2010.

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

- El núcleo rural “histórico-tradicional”, identificado por sus características morfológicas, de tipología tradicional de las edificaciones, de la vinculación con la explotación racional de los recursos naturales. Se exige un grado de consolidación por las edificaciones de al menos un 50%, trazando una línea perimetral que encierre las edificaciones tradicionales del asentamiento siguiendo el parcelario y las huellas físicas existentes y, como máximo, a 50 metros de las citadas edificaciones tradicionales.
- El núcleo rural “común”, sin las características del tipo anterior, y delimitado en función “de las previsiones de crecimiento que el plan general establezca para el núcleo”. Debe presentar un grado de consolidación por la edificación igual o superior a un tercio de su superficie.
- El núcleo rural “complejo”, caracterizado por la concurrencia en su ámbito de los dos tipos anteriores.

En mi opinión, el único que de estos tipos que debería haber sido excluido del POLGA, por su identificación con el suelo “urbanizado⁹⁹⁶” y por lo tanto con el ya efectivamente transformado, es el suelo de núcleo rural “histórico-tradicional”.

A los terrenos susceptibles de ser clasificados como núcleo rural “común”, deberían aplicárseles íntegramente las determinaciones del POLGA, con el fin de garantizar la integración paisajística de las edificaciones, en un medio tan sensible como el rural.

⁹⁹⁶ Vid. art. 12.3.2 TRLS/2008:

“Al establecer las dotaciones y los servicios a que se refiere el párrafo anterior, la legislación urbanística podrá considerar las peculiaridades de los núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural”.

En este tipo de suelo, se requieren procesos de transformación urbanística, que garanticen las correspondientes dotaciones y servicios.

Esta omisión ha sido paliada por el art. 3.3 del POLGA, al determinar que en virtud de los expedientes de primera formulación, modificación o revisión del planeamiento urbanístico, sí será aplicable a los suelos clasificados como “núcleo rural” y que estén incluidos en “áreas de recalificación” identificadas en el POL, así como aquéllas que, en su caso, determine el planeamiento urbanístico.

El POLGA prevé que el planeamiento municipal, “en el momento de su revisión⁹⁹⁷”, podrá identificar “ámbitos de recalificación” conforme a los criterios descriptivos de aquél. ¿Se está excluyendo la posibilidad de que una “modificación puntual” del Planeamiento General defina un “ámbito de recalificación?”. Entiendo que no, sin perjuicio de la innecesariedad de acudir al planeamiento general para estos fines, tal y como se expone a continuación.

Se olvida el POLGA de los planes especiales “autónomos”, para la realización “de actuaciones integrales en suelo de núcleo rural”, que no requieren de la revisión del planeamiento general como excepción al principio de jerarquía normativa⁹⁹⁸.

¿Resulta equiparable esa delimitación de un “área de recalificación” por el planeamiento urbanístico, con la formulación de un “plan especial de ordenación del núcleo rural”, ex art. 72 LOUGA?

En mi opinión, habría resultado más acertado determinar que, en todo caso, la formulación de un “plan especial de ordenación del núcleo rural” en terrenos incluidos en el POLGA conllevará la identificación

⁹⁹⁷ Vid. art. 17.6 POLGA.

⁹⁹⁸ Vid. art. 62.1.a) LOUGA.

de un “ámbito de recalificación”, para el cumplimiento de los objetivos y determinaciones de aquél, considerando que mediante aquel planeamiento pueden delimitarse actuaciones de ejecución integral⁹⁹⁹ aún cuando no estuviesen previstas en el Plan General¹⁰⁰⁰.

Entiendo que en una interpretación “integrada” de la LOUGA con el POLGA, y por la situación básica de “urbanizado¹⁰⁰¹” en la que se hallan los núcleos rurales “histórico-tradicionales”, éstos están efectivamente excluidos del POLGA, dado que la legislación urbanística de Galicia establece que en ningún caso podrán preverse actuaciones integrales en los núcleos histórico tradicionales, ni en la parte delimitada como tal en los núcleos rurales complejos¹⁰⁰². Sin embargo, el POLGA no lo dice expresamente, dado que “a priori” permite que cualquier suelo clasificado como “núcleo rural” sin excepción, sea afectado por un “área de recalificación”, en el momento de “revisión” del planeamiento general.

Habrà que analizar, caso por caso, si en la trama rural de esos núcleos, se ha provocado la fragmentación de los hábitats, la presión sobre las áreas sensibles y vulnerables del litoral, así como la ausencia de espacio público de calidad y de lugares de cohesión social¹⁰⁰³. Este fenómeno se da fundamentalmente en las identificadas como “área de influencia y

⁹⁹⁹ Vid. art. 56.e) LOUGA.

¹⁰⁰⁰ Vid. art. 72.1 LOUGA.

¹⁰⁰¹ Vid. art. 12.3 TRLS/2008.

¹⁰⁰² Vid. art. 56.e) LOUGA.

¹⁰⁰³ Vid. art. 17.6.3 POLGA.

área de tolerancia¹⁰⁰⁴”, identificadas con las “áreas de expansión” del núcleo rural.

Así por lo tanto, el POLGA nuevamente adolece de finura jurídica puesto que un primer lugar excluye de su ámbito de aplicación el “suelo núcleo rural” para permitir posteriormente, sin excepción alguna, actuar sobre el mismo mediante “ámbitos de recalificación”; omisión que no está justificada habida cuenta que el fenómeno de la dispersión y de la diseminación constituyen el paradigma de asentamiento poblacional en el medio rural.

4. La generosa transitoriedad del POLGA en la exclusión de los suelos en los que en el momento de su entrada en vigor hayan finalizado la tramitación del instrumento de gestión urbanística

El POLGA no afecta a los suelos que a la entrada en vigor del mismo “finalizaran la tramitación del instrumento de gestión¹⁰⁰⁵”. Resulta

¹⁰⁰⁴ La instrucción 1/2011, de 12 de abril, de la *Secretaría Xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo* para la aplicación de la Ley 2/2010, de 25 de marzo (DOG nº 91, 11-5-2011), expresa:

“Área de influencia y área de tolerancia se entenderán aquí como conceptos sinónimos, ya que la terminología utilizada en su momento en las delimitaciones formalizadas fue una terminología dispar y meramente convencional que no obedeció a una estricta denominación o nomenclatura legal.

Por eso la Ley 2/2010 utiliza la expresión genérica área de influencia, a fin de comprender todas esas heterogéneas delimitaciones aprobadas bajo la vigencia de la legislación anterior a la Ley 9/2002 (...).”

¹⁰⁰⁵ Vid. art. 3.2.

extremadamente benévolo en contraposición a las diversas críticas que ha recibido de excesivamente intervencionista¹⁰⁰⁶.

Debe considerarse el precedente existente con la disposición transitoria 3ª, apartado 2º, de la Ley de Costas, que preveían la adaptación íntegra de los suelos urbanizables programados¹⁰⁰⁷ o apto para la urbanización, en los siguientes términos:

“No obstante, los Planes parciales aprobados definitivamente con posterioridad al 1 de enero de 1988 y antes de la entrada en vigor de esta Ley, que resulten contrarios a lo previsto en ella, deberán ser revisados para adaptarlos a sus disposiciones, siempre que no se dé lugar a indemnización de acuerdo con la legislación urbanística. La misma regla se aplicará a los Planes parciales cuya ejecución no se hubiera llevado a efecto en el plazo previsto por causas no imputables a la Administración, cualquiera que sea la fecha de su aprobación definitiva”.

Consecuentemente, cabe plantearse si por el hecho de que esté aprobado el instrumento de gestión, con los efectos reparcelatorios que conlleva, se ha patrimonializado el aprovechamiento urbanístico por los propietarios¹⁰⁰⁸.

¹⁰⁰⁶ Cfr. SANCHEZ GOYANES, E. y SANZ JUSDADO, I. “Actualidad urbanística gallega: “medidas legales urgentes” que descuidan la urgente adaptación del marco del urbanismo sostenible y Plan de Ordenación del Litoral que desordena el territorio de los 84 Concellos costeros”, El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, nº 11, 2010, ref. 1689/2010, págs. 31-35.

¹⁰⁰⁷ Identificado con el actual suelo urbanizable “delimitado” de la actual Ley 9/2002, de 30 de diciembre, en su art. 14.2º.a), al tener señalado plazos para su ejecución.

¹⁰⁰⁸ Vid. art. 118.1º Ley 9/2002, de 30 diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia.

Probablemente en el ánimo del equipo redactor hayan pesado los antecedentes legislativos y más concretamente los contenidos en el sistema de la LRSV/1990 y del TRLS/1992, que vinculaban el derecho a urbanizar (concebido como un auténtico derecho subjetivo) a que previamente, en los plazos fijados por el planeamiento, se hubieran llevado a cabo los deberes de cesión y de equidistribución¹⁰⁰⁹.

Conviene recordar que el Derecho urbanístico español se caracteriza por un sistema de adquisición gradual y sucesiva de las facultades de urbanización¹⁰¹⁰. En el actual régimen jurídico estatal, también se prevé ese sistema en el art. 7 del TRLS/2008, si bien la concreción detallada del ejercicio de los mismos corresponde a la legislación autonómica¹⁰¹¹.

¹⁰⁰⁹ Como recuerda MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M^a: “En el sistema de la LRSV/1990 y TRLS/1992, el *derecho a urbanizar* consiste en la “facultad de modificar físicamente un terreno, dotándole de los servicios e infraestructuras necesarias para que merezca la condición de solar, se adquiere con la aprobación del planeamiento más específico de los que sean exigibles según la clase de suelo y se pierde si, transcurridos los plazos establecidos al efecto, la urbanización no se lleva a cabo, previo el cumplimiento de los deberes urbanísticos de cesión y equidistribución” (Exposición de motivos de la LRSV/1990 y arts. 24 siguientes TRLS/1992)”. (Cfr. MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M^a, *Los supuestos indemnizatorios en la Ley 8/2007 de Suelo y en la Legislación sobre Espacios Naturales Protegidos*, Aranzadi, Pamplona, 2007, pág. 143).

¹⁰¹⁰ Cfr. JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J., “Urbanismo y Costas (...)”, op. cit., pág. 190.

El planeamiento confiere sólo una aptitud inicial para la edificación de un terreno, pero el derecho consolidado se adquiere sólo en una parte (el resto corresponde a la colectividad) y tras cubrir unas determinadas fases, que tienden a garantizar la efectividad del principio redistributivo, el cumplimiento de las cargas de cesión, la realización de la obra de urbanización precisa y la constatación de su conformidad total con la ordenación de urbanización mediante la exigencia de licencia municipal.

¹⁰¹¹ Cfr. MENÉNDEZ SEBASTIÁN E. M^a, “Los supuestos indemnizatorios en el ámbito urbanístico (...)”, op. cit., pág. 145. Cita la autora en su apoyo la STC 164/2001, de 11 de julio (F. 17^o), el art. 12 de la LRSV/1998 y el art. 8 de la Ley de Suelo de 2007.

Un aspecto criticable de las últimas reformas de la LOUGA por las Leyes 2/2010, de 25 de marzo y la 15/2010, de 28 de diciembre, es que, pese a ser posteriores al TRLS/2008, no se hayan adaptado al mismo, ni hayan clarificado aspectos tan importantes como la circunstancia de cuándo se produce la “patrimonialización” efectiva de los aprovechamientos urbanísticos, sin necesidad de tener que acudir a un exhaustivo estudio jurisprudencial.

Es cierto que jurisprudencia más antigua reconoce el derecho a indemnización “cuando se hayan aprobado reparcelaciones, pues ello determina la integración de derechos en los patrimonios de sus titulares¹⁰¹²”. Igualmente, el TS reconoce “la indemnización a los adquirentes de terrenos después de la aprobación del Plan Parcial y a los precios resultantes de sus posibilidades urbanísticas¹⁰¹³”.

Actualmente, el art. 7.2 TRLS/2008, se remite a la legislación autonómica al disponer que: “la patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas (...), en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística”.

La LOUGA, en su art. 128.2 determina cuando se cumplen los citados deberes:

- “a) El deber de cesión y de distribución de cargas y beneficios, con la aprobación definitiva del instrumento de equidistribución.
- b) El deber de ejecutar la urbanización, con la recepción por el ayuntamiento de las obras previstas en el correspondiente proyecto de urbanización”.

¹⁰¹² Cfr. ORTEGA GARCÍA, A., “Implicación urbanísticas de la Ley (...)”, op. cit., pág. 305. Cita las SSTs de 29 de septiembre de 1980, Aranzadi 3463 y 8 de julio de 1981, Aranzadi 3232.

¹⁰¹³ *Ibidem*, pág. 305. Cita la STS, Sala 3ª, 18-5-1987, Aranzadi 5255.

Esta cuestión queda perfectamente clara en el actual marco jurídico estatal, con la referencia inequívoca de los arts. 7º.2¹⁰¹⁴ y 23.2 TRLS/2008¹⁰¹⁵, al hecho de que la patrimonialización¹⁰¹⁶ efectiva de una determinada edificabilidad sólo se obtiene por el cumplimiento de los deberes atribuidos por la legislación urbanística, esto es, por la realización efectiva de la ejecución jurídica del planeamiento, mediante equidistribución, y por su ejecución física mediante la urbanización de acuerdo con los instrumentos aprobados y su recepción expresa o táctica por la Administración¹⁰¹⁷.

¹⁰¹⁴ “La previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística”.

Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley (...)*, op. cit., págs. 225-226.

¹⁰¹⁵ “En ninguno de los casos previstos en el apartado anterior podrán considerarse expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido aún plenamente realizados”.

¹⁰¹⁶ SÁNCHEZ GOYANES Y SANZ JUSDADO consideran: “que el cumplimiento de los deberes urbanísticos entre los que se encuentra la tramitación de los instrumentos de planeamiento secundario y de gestión, genera cierta patrimonialización o adquisición de derechos más allá de las meras expectativas, no parece justa la penalización a que se someterían estos propietarios cumplidores con la implacable previsión del art. 3 de la Normativa del POL”. (Cfr. SÁNCHEZ GOYANES, E. y SANZ JUSDADO, I. “Actualidad urbanística gallega: (...)”, op. cit., pág. 28).

¹⁰¹⁷ Cfr. JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J., “Urbanismo y Costas (I y II)”, *As costas e a súa problemática*, AA.VV., Dir. J. RODRÍGUEZ ARANA, Fundación Alfredo Brañas, nº 8, 1996, pág. 180.

Expresa ya en el contexto del TRLS/1992, que el derecho al aprovechamiento urbanístico sólo se adquiere en las actuaciones “sistemáticas”, con el cumplimiento de los tres deberes básicos: urbanización, cesión y equidistribución (art. 26).

Considera que cualquier modificar de la ordenación urbanística destinada a exigir una mayor amplitud a la zona de servidumbre de protección, no daría lugar a

Sólo a partir de este último momento, el plan ha llegado a la “fase final de realización¹⁰¹⁸”, mediante la recepción de las obras de urbanización, porque “sólo cuando dichos deberes han sido cumplidos puede decirse que el propietario ha incorporado a su patrimonio los contenidos artificiales que se añaden a su derecho inicial, pues sólo entonces ha contribuido a hacer físicamente posible su ejercicio¹⁰¹⁹”.

Parece más acorde con el binomio expectativa urbanística-derecho subjetivo patrimonializado, recogido en el actual art. 7 del TRLS/08, la disposición adicional 12ª de la Ley 6/1999, de 3 de abril, por el que fueron aprobadas las Directrices de Ordenación del Territorio de Baleares, que automáticamente clasificaba como suelo “no urbanizable” los comprendidos en la franja de 500 mts desde el límite interior de la ribera del mar, que no tuvieran el proyecto de urbanización aprobado. Permitía de forma excepcional la transformación urbanística de aquellos suelos afectados inicialmente por una suspensión judicial cautelar, del correspondiente plan parcial, pero a la postre satisfactoria para los promotores, otorgando un plazo máximo de seis meses para iniciar la tramitación del proyecto de urbanización.

indemnización puesto que no se habría patrimonializado el derecho al aprovechamiento urbanístico, al no haber cedido, urbanizado y equidistribuido.

Por lo que se refiere al suelo urbano no incluido en “unidades de ejecución”, sería posible la modificación del planeamiento y la ampliación de la servidumbre de protección hasta 100 mts, siempre que transcurriera el plazo para solicitar la licencia de edificación y transformar la parcela.

¹⁰¹⁸ No hay otra interpretación posible, de la simple lectura de los arts. 25 y 26 del Real Decreto Legislativo 2/2008.

¹⁰¹⁹ Vid. STS, Sala 3ª, 10-4-2007 (rec. 6079/2003): “...es evidente que los recurrentes aun no habían adquirido el derecho a los aprovechamientos urbanísticos previstos en el Plan Parcial aprobado, por cuanto aun no se habían ejecutado ninguno de los elementos del mismos, ni de su urbanización, ya que solo se había procedido a la redacción del Plan Parcial así como a la constitución de la Junta de Compensación”

Este breve plazo de tramitación contrasta con el de tres años¹⁰²⁰ que dispone el POLGA, para la transformación jurídica y física efectiva de suelos urbanos no consolidados y urbanizables delimitados, que tengan aprobado el planeamiento con la ordenación detallada (art. 99).

El POLGA va mucho más allá y considera que, cuando ha sido aprobada la “ordenación detallada¹⁰²¹”, ya existe algo más que una mera expectativa, no teniendo en cuenta lo dispuesto en el novedoso art. 23.2º TRLS/08:

“En ninguno de los casos previstos en el apartado anterior podrán considerarse expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido aún plenamente realizados”.

Olvida que el hecho de tener aprobado definitivamente un plan parcial¹⁰²² no conlleva la atribución efectiva al propietario de los usos e

¹⁰²⁰ En Cantabria, se estableció el plazo de adaptación de un año. Vid. Disposición Transitoria 2.1, Ley 2/2004.

“Los municipios iniciarán la adaptación de su planeamiento urbanístico al Plan de Ordenación del Litoral en el plazo de un año desde su entrada en vigor de acuerdo con los trámites establecidos en la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio”.

En el supuesto de no adaptarse en el citado plazo de un año, prevé la “subrogación” en la competencia municipal:

“Transcurrido un año desde la entrada en vigor de esta Ley, el Consejero competente en materia de ordenación del territorio podrá requerir al Ayuntamiento para que inicie el procedimiento de adaptación del planeamiento urbanístico a este Plan. En dicho requerimiento se otorgará un plazo no inferior a tres meses para iniciar tal adaptación, transcurrido el cual la Comunidad Autónoma podrá subrogarse, a todos los efectos, en la competencia municipal” (DT 2.5).

¹⁰²¹ Vid., *memoria ambiental*, <http://aae.medioambiente.xunta.es/> (consultada el 1-7-2013), pág. 58.

¹⁰²² Vgr. cuando estemos ante un suelo “urbanizable delimitado”. Vid. art. 109 LOUGA.

intensidades susceptibles de adquisición privada o su equivalente económico. Esa facultad sólo se incorpora al patrimonio del particular una vez que se cumplan los deberes de cesión, equidistribución y urbanización en los plazos fijados por el planeamiento¹⁰²³.

Ello no es óbice para que pueda reconocerse, en los supuestos contemplados en el art. 25 TRLS/08, una “indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización”, que tampoco concurriría dada la amplia transitoriedad del POLGA, tres años, para ejecutar planeamientos urbanísticos inadecuados.

La transformación urbanística sólo se producirá cuando el suelo sea urbano “por la urbanización”, produciéndose entonces su auténtica transformación física de acuerdo con el planeamiento¹⁰²⁴.

Este proceso comienza con el planeamiento que contenga la ordenación detallada¹⁰²⁵, continúa con la ejecución jurídica del planeamiento

¹⁰²³ Cfr. JIMÉNEZ DE CISNEROS CID F.J., “Urbanismo y Costas (...)”, op. cit., pág. nº 187.

En la práctica esto implica que todos aquellos planes parciales que incumplieran los plazos fijados para urbanizar y realizar las operaciones de cesión y equidistribución (compensación, reparación), pueden resultar modificados o ser revisados sin que se produzca derecho a obtener indemnización, dado que los propietarios de los terrenos afectados no incorporaron el derecho al aprovechamiento de urbanización, y en consecuencia no puede indemnizarse algo que no corresponde aún al particular.

¹⁰²⁴ Vid. STS, Sala 3ª, 31-1-2007: “(...) se trata de una zona pendiente de una reordenación integral propia de los suelos no consolidados» (tal vez, y dados los términos del motivo, conviene recordar aquí que son conceptos distintos los de «suelo consolidado por la edificación» y «suelo consolidado por la urbanización»; el primero constituye uno de los criterios que determinan la clasificación del suelo como urbano; mientras que el segundo determina, según esté o no consolidado por la urbanización, su inclusión en una de las dos categorías de suelo urbano que hoy distingue nuestro ordenamiento jurídico)”.

¹⁰²⁵ Vid. art. 109 LOUGA.

mediante la equidistribución¹⁰²⁶, y concluye con la urbanización real y efectiva, recordando el TSJG¹⁰²⁷:

“ la categoría de suelo urbano así recogida en la legislación autonómica debe ser sustituida por la de suelo urbanizado, siempre y cuando el correspondiente terreno reúna las características que el artículo 12.3 del TRLS apunta, lo que significa que el suelo urbanizado será el que se encuentre integrado en la malla urbana y que cuente con las dotaciones y servicios que prevea la legislación urbanística autonómica, o bien, que se encuentre en condiciones de contar con ello a través de simples obras de conexión a las instalaciones que ya se encontraran en funcionamiento”.

GONZÁLEZ PÉREZ¹⁰²⁸, en referencia al carácter “estatutario” del derecho de propiedad recogido en el art. 7 TRLS/2008, recuerda sus notas características:

- No integran el contenido de la propiedad las previsiones de edificabilidad contenidas en la ordenación. La edificabilidad que ésta pueda reconocer a una porción determinada de suelo, a una finca, no integra el contenido del derecho de propiedad sobre ella.
- Para que la facultad de edificar llegue a integrar el contenido de la propiedad con las condiciones (altura, volumen, destino..)

¹⁰²⁶ Vid. art. 115.1 LOUGA: “La equidistribución tiene por objeto distribuir justamente las cargas y beneficios de la ordenación urbanística, regularizar la configuración de las fincas, situar su aprovechamiento en zonas aptas para la edificación con arreglo al planeamiento y ubicar sobre parcelas determinadas y en esas mismas zonas el aprovechamiento que, en su caso, corresponda al municipio”.

¹⁰²⁷ Vid. STSJ de Galicia, Sala 2ª, 688/2010, de 1 de julio.

¹⁰²⁸ Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de Suelo. Volumen I*, AA.VV., Dir. J. González Pérez, 2ª ed., Thomson Civitas, Pamplona, 2008, págs. 225-226.

establecidas en la ordenación es requisito que se cumplan los deberes y levanten las cargas propias del régimen que corresponda.

- La alteración de la ordenación en ejercicio de la potestad de planeamiento y del *ius variandi*, no confiere derechos indemnizatorios. Esta consecuencia de la concepción estatutaria ha sido establecida especialmente en las leyes urbanísticas desde la primera LS¹⁰²⁹ (art. 70).

Será la ordenación urbanística vigente en cada caso la que vaya modulando el haz de derechos y deberes que integran el contenido de derecho de propiedad¹⁰³⁰.

¹⁰²⁹ *Ibidem*, pág. 226.

GONZÁLEZ PÉREZ, se refiere también al contenido estatutario del derecho de propiedad recogido en el “art. 6 LS/1976, el art. 6, LS/1992 –recogiendo el art. 4, LRRU- y el art. 2.3, LRSV”.

¹⁰³⁰ El contenido del derecho de propiedad se ha configurado de forma diversa en los países de la Unión Europea. Así, en el Reino Unido, se configura sobre un sistema de “valoraciones indemnizatorias”, donde cualquier procedimiento expropiatorio se valora el bien a valor de mercado, incluyendo las plusvalías. Este sistema también se sigue en Alemania, donde las plusvalías que se originan como consecuencia del planeamiento y que pasan a formar parte del precio de mercado no se excluyen del importe de la valoración. En Italia, la mera previsión de edificabilidad o el destino a una obra pública determina que un valor agrícola se valore considerando su *ius aedificandi*; se consideran una serie de elementos como su ubicación en una zona de expansión residencial, la previsión de calles y servicios públicos y cualquier otro indicio del que pueda derivarse su potencialidad edificativa.

El sistema francés es el que mantiene más similitudes con el español, al consagrar la regla de la “no indemnización”, con dos excepciones: cuando la servidumbre afecta a un derecho adquirido y cuando supone una modificación de la situación anterior que produce un daño directo material y cierto. Son los planes de urbanismo los que delimitan el derecho de propiedad, en cuanto que establecen zonas edificables y zonas no edificables. Se identifica el derecho de propiedad con su “función social” (Cfr. SERRANO ALBERCA, J.M., *El Derecho de Propiedad, la Expropiación y la Valoración del Suelo*, Aranzadi, 3ª edición, Pamplona 2009, págs. 38-58).

Consecuentemente, el POLGA ha podido ir mucho más allá prorrogando la suspensión de los procesos de transformación urbanística, entre tanto los correspondientes instrumentos de planeamiento no se adaptasen a la zonificación contenida en el mismo en unos plazos mucho más exiguos ¹⁰³¹, habida cuenta que van a condicionar el POLGA y van a permitir aunque sea de forma “temporal” prolongar un modelo incompatible con sus principios generales y determinaciones. Ha tratado de conciliar el citado instrumento territorial con los legítimos intereses particulares.

Una “decisión tan drástica” como la suspensión de todos los planeamientos urbanísticos que no respeten los valores del POLGA y que no hayan iniciado su proceso de transformación urbanística, mediante la aprobación definitiva del planeamiento que contenga la ordenación detallada ¹⁰³², requeriría un mayor rango normativo, mediante la aprobación de una ley autonómica¹⁰³³.

DIEZ SÁNCHEZ¹⁰³⁴ sostiene que sería una medida problemática, de ser absolutamente general o para la totalidad del territorio al igual que de serlo para ciertos municipios, y otro tanto sucedería de tener un alcance discriminatorio en según qué condiciones. Esto no tiene porque ser así, una vez analizado el grado de compatibilidad¹⁰³⁵ que tiene cada uno de

¹⁰³¹ El art. 99 prevé tres años para la adaptación de los suelos clasificados como “no consolidados” y “urbanizables”.

¹⁰³² Fundamentalmente los identificados con el grado de compatibilidad “4”. Vid. art. 101 POLGA.

¹⁰³³ Cfr. DIEZ SÁNCHEZ, J.J., “Comentarios y valoraciones (...)”, op. cit., pág. 41.

¹⁰³⁴ *Ibidem*, pág. 41.

¹⁰³⁵ Así se hizo con motivo de la aprobación inicial del POLGA, mediante Orden de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de 23-7-2010. Vid. DOG nº 145, 30-7-2010 y BOE nº 184, 30-7-2010.

los ámbitos delimitados en los planeamientos urbanísticos no adaptados a la LOUGA.

Se podría haber establecido una nueva “moratoria”, con el fin de propiciar la adaptación a la LOUGA y al POLGA, de todos los instrumentos urbanísticos. Estaría en sintonía con las recomendaciones del *Informe Auken*, que sugirió una moratoria de todos los planes urbanísticos nuevos que no respetan los criterios rigurosos de sostenibilidad medioambiental y responsabilidad social y, que se detengan y anulen todos los desarrollos urbanísticos en ciernes que no han respetado o aplicado los criterios establecidos por el Derecho comunitario, principalmente por lo que se refiere a las disposiciones en materia de agua y medio ambiente¹⁰³⁶.

DIEZ SÁNCHEZ advierte que las posibles responsabilidades patrimoniales que de la misma podrían derivar no dejan de ser un óbice a tomar en cuenta¹⁰³⁷. Aunque más que de este tipo de responsabilidad, podríamos hablar de perjuicios patrimoniales en la esfera de los particulares. Pero que si tendrían el deber de soportar, al ostentar únicamente una “expectativa” y no un auténtico derecho subjetivo. Éste es el espíritu y el mandato claro del vigente art 23.2º TRLS/2008 anteriormente transcrito.

Por lo tanto, pese a que el POLGA ha sido criticado por su excesivo intervencionismo, no es una crítica justa ni acorde a la realidad, dado que permite que desarrollos urbanísticos que no han sido iniciados

Se establecía la suspensión para todos aquellos suelos identificados con los grados de compatibilidad “2”, “3” y “4” (parte dispositiva 6ª).

¹⁰³⁶ Cfr. ALLI ARANGUREN, J.C., “La corrupción mal endémico del urbanismo español”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 257, 2010, pág. 99.

¹⁰³⁷ Cfr. DIEZ SÁNCHEZ, J.J., “Comentarios y valoraciones (...)”, op. cit., pág. 41.

físicamente puedan ejecutarse aún en contra de las determinaciones y el espíritu del POLGA, con independencia de que en la fase de “evaluación ambiental estratégica” podrán adoptarse medidas que propicien la adecuación ambiental y paisajística de las actuaciones o al menos atenúen su impacto.

V. LA DESCLASIFICACIÓN DEL SUELO COMO TÉCNICA DE PROTECCIÓN DEL BORDE LITORAL

1. La desclasificación del suelo como técnica de protección

La conciencia profunda que se ha ido adquiriendo de la degradación¹⁰³⁸ del borde litoral y de los recursos naturales exigen una apuesta decidida y firme por parte de los poderes públicos en aras a su preservación, ostentado una importante competencia en la materia las CCAA¹⁰³⁹. Todo ello, para salvaguardar la protección de los “valores

¹⁰³⁸ Es cierto que en muchas localidades costeras se ha reproducido el siguiente supuesto fáctico: “En esta primera línea de playa se ha edificado en los últimos años sin tener en consideración sus características naturales. Estos ambientes han sufrido una degradación como consecuencia de la intensa urbanización de la zona Puede decirse que en la actualidad ya no existe una dinámica litoral en estas zonas. Los depósitos de arena que puedan existir debajo de los edificios quedan fuera del cordón litoral activo y, por lo tanto, de la dinámica litoral en la actualidad” (Sentencia Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 16-1-2008, rec. 34/2006).

¹⁰³⁹ Vid. STS, Sala 3ª, 20-9-2000 (rec. 3467/1993), que recuerda: “El Estatuto de Autonomía de Galicia, aprobado por Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, en su art. 27.3, otorga a esta Comunidad Autónoma, competencias exclusiva en lo referente a «ordenación del territorio» y «litoral», habiéndose operado el traspaso de funciones y servicios en esta materia por Real Decreto 2424/1982, de 24 de julio”.

naturales y paisajísticos”¹⁰⁴⁰ del demanio costero que, sin duda alguna, revisten un auténtico interés público.

Las Administraciones Públicas han asumido un compromiso ambiental de manera gradual, dado que en algún momento también han contribuido a la degradación de los espacios costeros, valiéndose de subterfugios legales para eludir el cumplimiento de los principios de la legislación de costas¹⁰⁴¹. Los instrumentos de ordenación urbanística, en ocasiones, han constituido una vía para derogar la extracomercialidad del dominio público marítimo-terrestre¹⁰⁴².

¹⁰⁴⁰ Vid. STC 148/1991 y STS, Sala 3ª, 14-1-2009.

¹⁰⁴¹ Cfr. MORENO CÁNOVES, A., *Régimen jurídico del litoral*, Tecnos, Madrid, 1990, págs. 173-174.

“Las distintas redacciones que a lo largo del *iter* aprobatorio de la Ley se fueron dando a la regulación de la eficacia de esta servidumbre, más la existencia de *informaciones secretas* facilitadas en los meses de junio y julio de 1988, han dado lugar a procesos urbanísticos reclasificatorios de la zona colindante con la demanial al extremo de crear suelo urbano donde el preexistente era no urbanizable, utilizando inadecuados procedimientos urgentes y acelerados. Palmaria prueba de lo que denunciarnos puede obtenerse de la lectura de los boletines oficiales de las provincias costeras, números fechados desde principios de junio a principios de agosto de 1988.

Estamos, en realidad ante actos administrativos cuya anulación es fácilmente ostensible y que, ello no obstante, (...), van a producir el indeseable resultado de que buen número de kilómetros del litoral español quede excluido del ámbito al que debería alcanzar la eficacia proteccionista estatuida por la Ley 22/1988 a través de la figura de la servidumbre de protección, dada la *administración de costas, torpe, lenta e ineficaz* que tenemos”.

¹⁰⁴² *Ibidem*, págs. 37-38.

MORENO CÁNOVES se refiere a la “intra-comercialidad deducida del urbanismo”, detallando el proceso seguido por las Administraciones Públicas para eludir la preservación del dominio público marítimo-terrestre.

“A) El Plan General de Ordenación Urbana, de ámbito municipal, atribuía edificabilidad a una parte del demanio.

Una de las técnicas utilizadas para la preservación del borde litoral y de sus valores ha sido la denominada “desclasificación” urbanística, a la que alude el Tribunal Supremo¹⁰⁴³, como manifestación del *ius variandi* de la Administración ¹⁰⁴⁴. La potestad planificadora de la

B) En principio, tal atribución era legítima, por cuanto, como es sabido, las competencias urbanísticas de los municipios litorales comprenden todo cuanto constituya su territorio.

C) A continuación se aprobaban los pertinentes proyectos de urbanización, otorgándose licencias de obra a particulares que, de uno u otro modo, tenían la posesión de parte del dominio.

D) Cuando la Administración estatal procedía, ante la entidad de las usurpaciones al deslinde, se producían “normalmente” unos “sobrantes de dominio público”.

E) Siguiendo las técnicas de la desafectación (...) tales sobrantes eran convertidos en cosas *intra commercium* a través de su paso por la categoría de patrimoniales del Estado.

F) La total legalización del proceso se consumaba mediante la enajenación de los terrenos que ya habían sido, en muchos casos, edificados.

(...), tres instancias administrativas colaboraban en la depredación: 1. La competente en materia de urbanismo (en el caso de la citada S.T.S. de 3 de octubre de 1977, además del Ayuntamiento de Castro Urdiales, la Comisión Provincial de Urbanismo de Santander). 2. La que aprobaba el deslinde. 3. La que autorizaba la desafectación y posterior enajenación”.

¹⁰⁴³ Vid. STS, Sala 3ª, 30-9-2008 (rec. 5445/2004).

¹⁰⁴⁴ Cfr. CANO MURCIA, A., “La participación ciudadana en la elaboración del planeamiento”, *La publicidad de los actos urbanísticos. Manual práctico de consulta: comentarios, legislación, jurisprudencia y formularios*, El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, Madrid, 2010, pág. 19 (versión telemática).

“(...) el Plan, elemento fundamental de nuestro ordenamiento urbanístico, dibuja el modelo territorial que se entiende, dentro de lo hacedero, más adecuado para el desarrollo de la personalidad y la convivencia. Corresponde a la Administración, con una intensa participación ciudadana para asegurar su legitimación democrática, el trazado de dicho modelo atendiendo a las exigencias del interés público: la ciudad es de todos y por tanto es el interés de la comunidad y no el de unos pocos, los propietarios de suelo, el que ha de determinar su configuración. Y es claro que la potestad administrativa de planeamiento se extiende a la reforma de éste: la naturaleza normativa de los planes, por un lado, y la necesidad de adaptarlos a las

Administración no está vinculada por ordenaciones anteriores ni por el derecho al mantenimiento de una situación precedente, sin perjuicio de que, en algunos casos, puedan originarse determinadas indemnizaciones”.

La desclasificación tiende a la mejor realización de los intereses públicos. Suscita dos posibilidades reactivas:

- La primera, de discutir decisiones administrativas de clasificación o desclasificación del suelo.
- La segunda, las posibles indemnizaciones que puedan derivarse de una determinada clasificación del suelo, y sobre todo, de una desclasificación.

Correlativamente, las garantías de los afectados por una desclasificación son de dos tipos: anulatorias, tendentes a conseguir la anulación judicial de la desclasificación, e indemnizatorias, si no se consigue lo anterior¹⁰⁴⁵.

2. Las categorías de suelo a las que puede afectar la desclasificación. La problemática de los “falsos” suelos urbanos

Como consecuencia de la elección de un nuevo modelo territorial y en el ejercicio de la potestad del *ius variandi*, las Administraciones

exigencias cambiantes del interés público, por otro, justifican plenamente el *ius variandi* que en este ámbito se reconoce a la Administración”.

¹⁰⁴⁵ Cfr. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *Urbanismo y Ordenación del Territorio*, 5ª ed., Aranzadi, Pamplona, 2009, pág. 222.

territoriales y urbanísticas podrán desclasificar suelo. Esta técnica puede afectar a las siguientes clases de suelo:

- A suelos urbanizables, cualquiera que sea la situación en que se encuentren¹⁰⁴⁶.
- A suelos no urbanizables o rústicos, en los que se establezca un régimen de protección más estricto que el previsto por el planeamiento modificado¹⁰⁴⁷.

Así lo ha entendido también el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, mediante la decisión de inadmisión de 11 de octubre de 2011 (Grabiele Übleis c. Austria), que avaló la “re-clasificación” en el municipio austriaco de Wilhering (Alta Austria) de suelo urbanizable en no urbanizable en una propiedad privada considerada como apta

¹⁰⁴⁶ Cfr. MENÉNDEZ REXACH, A., “Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 200, 2003, pág. 185.

Esa desclasificación que puede afectar al suelo urbanizable (que no tiene carácter reglado), puede afectar a esta clase de suelo con independencia de su grado de ejecución:

- a) Sin Plan Parcial aprobado.
- b) Con Plan Parcial aprobado pero no ejecutado.
- c) Con Plan Parcial en curso de ejecución.

La situación en que se encuentre ese proceso de ejecución puede tener trascendencia para determinar, en su caso, la cuantía de la indemnización, pero no es óbice para la reclasificación del suelo.

¹⁰⁴⁷ *Ibidem*, págs. 185-186.

Puede darse la circunstancia de que se altere la categoría de suelo “rústico”, vgr. pasando de un régimen de suelo rústico de “protección ordinaria”, a otro de protección “paisajística” o de “costas”, siendo mucho más restrictivo el régimen de usos de estas dos últimas categorías especialmente protegidas (vid. arts. 36 y 38 LOUGA).

para la edificación durante más de cuarenta y cuatro años, atendiendo al exceso de suelo urbanizable en el municipio en relación con las necesidades reales de vivienda de la población; la inadecuación del suelo para destinarse a edificaciones, debido a la morfología del terreno y considerando el sobrecoste económico que acarrearía su hipotética urbanización, así como el carácter y paisaje de la zona¹⁰⁴⁸.

Cabe preguntarse si esa desclasificación puede afectar también al suelo urbano, considerando que según el TS tiene carácter “reglado¹⁰⁴⁹”. El problema radica en aquellos suelos que han sido identificados como “falsos urbanos¹⁰⁵⁰”, es decir, en los que se ha producido una indebida clasificación por el planeamiento urbanístico, al carecer de los requisitos y de los servicios legalmente exigidos¹⁰⁵¹.

¹⁰⁴⁸ Cfr. BOUAZZA ARIÑO, O., “Protección medioambiental del excedente de suelo urbanizable”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 153, págs. 241-249.

Se pretendía la construcción en la inclinación de las laderas de Kürnberg hacia el río Danubio no adaptándose a la sección 2.1. (protección del medio ambiente) y el párrafo 10 (preservación de la arquitectura tradicional y paisaje) de la Ley de Urbanismo de la Alta Austria.

¹⁰⁴⁹ Vid. STS, Sala 3ª, 22-12-2008 (rec. 5793/2004).

“ (...) la clasificación de un suelo como urbano constituye un imperativo legal que no queda al arbitrio del planificador que ha de definirlo en función con la realidad de los hechos (...).

(...) siendo la definición de suelo urbano reglada ante la que no cabe la discrecionalidad de la Administración ni su potestad de ejercitar el “ius variandi”, que se limitaría en esos supuestos a los usos y aprovechamientos. Tal actividad reglada deriva de la realidad fáctica, lo que le permite adquirir la condición de suelo urbano sin posibilidad de alteración “contra legem”.

¹⁰⁵⁰ Cfr. MENÉNDEZ REXACH, A., “Urbanismo sostenibles, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios (...)”, op. cit., pág. 186.

¹⁰⁵¹ El art. 11 de la LOUGA, además de exigir su inserción dentro de la “malla urbana”, para que puede ser clasificado el suelo como “urbano” requiere:

Esta casuística se ha suscitado de forma singular en la Comunidad Autónoma de Baleares, con respecto al municipio de Escorca (Mallorca). El TSJ de Baleares apreció que el suelo estaba indebidamente clasificado como “urbano”, por cuanto en los polígonos de referencia no habían concluido las obras de urbanización ni existía la consolidación edificatoria requerida para esta clase de suelo¹⁰⁵². Declaró ajustada a Derecho la desclasificación del citado suelo realizada por el Plan Territorial de Mallorca¹⁰⁵³.

En esa Comunidad Autónoma, la Ley 14/2010, de 21 de septiembre, de Ordenación Territorial de Baleares, permite la aprobación de modificaciones de planeamiento sin adaptar a ella, cuando tenga por objeto “cambios en la clasificación del suelo urbano, urbanizable o apto para la urbanización con la finalidad de convertirlos en suelo rústico¹⁰⁵⁴”.

“a) Que cuenten con acceso rodado público y con los servicios de abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica, proporcionados mediante las correspondientes redes públicas con características adecuadas para servir a la edificación existente y a la permitida por el plan.

A estos efectos, los servicios construidos para la conexión de un sector de suelo urbanizable, las carreteras y las vías de la concentración parcelaria no servirán de soporte para la clasificación como urbanos de los terrenos adyacentes, salvo cuando estén integrados en la malla urbana.

b) Que, aún careciendo de algunos de los servicios citados en el apartado anterior, estén comprendidos en áreas ocupadas por la edificación, al menos en las dos terceras partes de los espacios aptos para la misma, según la ordenación que el plan general establezca”.

¹⁰⁵² Vid. STSJ de Baleares, Sala de lo Contencioso-Administrativo, nº 410/2008, de 11 de julio (rec. 198/2005).

¹⁰⁵³ Aprobado por el Consell Insular de Mallorca el 13-12-2004. Vid. BOIB nº 188, 31-12-2004.

¹⁰⁵⁴ Vid. Disposición Adicional Tercera 2.g)

MENÉNDEZ REXACH formula una sugerente propuesta con respecto a la desclasificación de los falsos suelos urbanos:

1. Los suelos urbanos que se reclasifican como rústicos protegidos. En este caso, sería necesario “desurbanizar” o adoptar medidas necesarias para atenuar el impacto de la urbanización sobre un territorio que se declara excluido del proceso urbanizador.
2. Los suelos urbanos que se reclasifican como rústicos, permitiéndose actuaciones edificatorias de bajo impacto (viviendas unifamiliares, establecimientos de turismo rural, etc).
3. Los suelos urbanos que mantienen esa clasificación, pero en los que se revisa a la baja su índice de densidad y/o edificabilidad¹⁰⁵⁵.

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 de Canarias¹⁰⁵⁶, diseña un conjunto de alternativas para hacer eficaz y minimizar las indemnizaciones en el supuesto de desclasificación de falsos suelos urbanos. Para ello, prevé como medidas:

- 1) La reclasificación a suelo rústico de protección territorial, con modificación puntual del planeamiento e indemnización por derechos consolidados. Se prohíbe la reclasificación durante 5 años. Se admite que el Gobierno acuerde la expropiación del suelo para mantener clasificación y, una vez se levante la moratoria, proceder a su desarrollo mediante enajenación o

¹⁰⁵⁵ Cfr. MENÉNDEZ REXACH A., “Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios (...)”, op. cit., pág. 188.

¹⁰⁵⁶ Vid. BOE nº 132, 1-6-2009.

derecho de superficie.

- 2) La sustitución del alojamiento por equipamiento turístico complementario o análogo.
- 3) El traslado y recategorización de otros usos (incluso residencial con 30% de vivienda sujeta a algún régimen de protección) mediante convenio autorizado por Gobierno, con modificación del planeamiento.
- 4) Permanecer a la espera de la terminación de la moratoria turística para, en su caso, proceder a su ejecución¹⁰⁵⁷.

La desclasificación supone una mejor realización de los intereses públicos¹⁰⁵⁸, vinculada a la detección de procesos de ocupación que degradan los valores ambientales del suelo, así como el entorno paisajístico. Implica un freno a procesos expansivos, que no pueden justificarse con base a desarrollos anteriores insostenibles. La existencia de “falsos suelos urbanos” no puede justificar la inamovilidad del planeamiento urbanístico¹⁰⁵⁹.

¹⁰⁵⁷ Cfr. BETANCORT REYES, F.J., “Supuestos indemnizatorios”, *Derecho Urbanístico de Canarias, Derecho Urbanístico de Canarias*, AA.VV., Dir. Villar Rojas, F.J., Aranzadi, 2010, págs. 552-553.

¹⁰⁵⁸ Cfr. GONZÁLEZ VARAS, S., *Urbanismo y Ordenación del Territorio*, 5ª ed., Aranzadi, Pamplona, 2009, pág. 222.

¹⁰⁵⁹ De igual manera, que “el principio de igualdad sólo opera en la legalidad”, podría decirse que el mismo principio sólo actúa cuando el desarrollo precedente puede considerarse como “sostenible”.

Vid. STSJ Cantabria, Sala de lo Contencioso-Administrativo, nº 121/2008, 13 de febrero, rec. 768/2004.

“Ello vendría justificado “aunque las precedentes actuaciones urbanísticas amparadas por sus respectivos instrumentos de planeamiento hayan generado un impacto paisajístico negativo ya irreversible, no resulta ser una razón de peso para santificar el Plan Parcial impugnado, lo que sería tanto como afirmar y consentir que producidas

Otro supuesto que ha originado litigiosidad es el distinto régimen urbanístico del suelo de terrenos colindantes. ¿Hasta dónde llega el límite del suelo clasificado como urbano?

La necesidad de proteger zonas que todavía no han sido transformadas urbanísticamente puede justificar que en determinados planeamientos se opte por modelos semicontinuos¹⁰⁶⁰. Tratan de evitar la formación de pantallas y barreras arquitectónicas que condicionen el paisaje litoral.

una o varias actuaciones urbanísticas con repercusiones medioambientales que degraden progresivamente el paisaje en los terrenos colindantes, sumándose uno a uno todos los impactos negativos, las restantes se verían justificadas” .

En idéntico sentido, se manifiesta la STSJ de Baleares, Sala de lo Contencioso-Administrativo, nº 269/2008, de 3 de junio (rec. 197/2005):

“Si el legislador del año 1991 optó por mantener, dentro de las Áreas de Asentamiento en Paisajes de Interés, unos ciertos polígonos urbanísticos, ello no supone, sin más, que esa opción sea inmodificable en el futuro. El subsiguiente legislador puede entender que el mantenimiento de alguno/s de esos polígonos urbanísticos son incompatibles con el modelo territorial propuesto y perjudican, por el ámbito físico donde se sitúan y por la afectación de los mismos al paisaje/entorno natural, los objetivos/finalidades que tratan de materializarse con el intermedio de la aprobación de la norma que articula ese nuevo modelo.

(...) interesa poner de relieve que la desclasificación de suelos "formalmente" urbanos o urbanizables, sobre los que aún no se ha consolidado la edificación se ha de poder tomar en consideración en algunos casos en qué la actuación global de urbanización y edificación prevista y/o parcialmente ejecutada está claramente sobredimensionada, en que resulte impactante en paisajes de gran valor o contraria al modelo territorial definido en el PTM”.

¹⁰⁶⁰ Vid. STSJ de Murcia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, nº 132/2007, 23 de febrero (JUR 2007/368684):

“El documento aprobado provisionalmente y sometido a aprobación definitiva, señala que en el Avance se habían planteado algunas medidas voluntaristas que iban dirigidas a preservar del proceso urbanizador algunas áreas no ocupadas, pero la presión turística y la propia fragilidad del biotipo determinaron la elección del modelo de asentamiento semi-continuo con enclaves en los cuales es preciso ejercer una especial protección entre los que se encuentra Matalentisco, estableciéndose unas

La clasificación como suelo “urbano” consta como “reglada” en la legislación urbanística de Galicia, siempre y cuando los terrenos se encuentren integrados en la malla urbana y se cumplan los requisitos señalados en el art. 11¹⁰⁶¹ de la LOUGA, independientemente de que se incluirán en alguna de las categorías de suelo urbano “consolidado” o “no consolidado” en función del grado de urbanización efectiva que hayan alcanzado los terrenos¹⁰⁶².

medidas directas de protección que se resumen en una cualificación del suelo no urbanizable de protección ecológica y paisajística”

¹⁰⁶¹ Vid. art. 11 LOUGA:

“Artículo 11.Suelo urbano.

1. Los planes generales clasificarán como suelo urbano, incluyéndolos en la delimitación que a tal efecto establezcan, los terrenos que estén integrados en la malla urbana existente siempre que reúnan alguno de los siguientes requisitos:

a) Que cuenten con acceso rodado público y con los servicios de abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica, proporcionados mediante las correspondientes redes públicas con características adecuadas para servir a la edificación existente y a la permitida por el plan.

A estos efectos, los servicios construidos para la conexión de un sector de suelo urbanizable, las carreteras y las vías de la concentración parcelaria no servirán de soporte para la clasificación como urbanos de los terrenos adyacentes, salvo cuando estén integrados en la malla urbana.

b) Que, aún careciendo de algunos de los servicios citados en el apartado anterior, estén comprendidos en áreas ocupadas por la edificación, al menos en las dos terceras partes de los espacios aptos para la misma, según la ordenación que el plan general establezca.

2. A los efectos de la presente Ley, se consideran incluidos en la malla urbana los terrenos que dispongan de una urbanización básica constituida por unas vías de acceso y comunicación y unas redes de servicios de las que puedan servirse los terrenos y que éstos, por su situación, no estén desligados del urdido urbanístico ya existente”.

¹⁰⁶² El art. 12 de la LOUGA establece dos categorías para el suelo urbano: consolidado y no consolidado, identificándolos por el grado de su urbanización efectiva:

El POLGA contribuye a reducir esas tensiones urbanísticas de índole local, ya que confiere un carácter mucho más reglado al planeamiento urbanístico. Acoge el criterio establecido por el TS¹⁰⁶³ de que el suelo urbano no puede prolongarse como si de una “mancha de aceite” se tratase con la sucesión de un modelo continuo edificatorio sin fin.

3. ¿Constituye la “desclasificación” un imperativo legal en atención al derecho subjetivo al medio ambiente?

Cabe preguntarse si esa “desclasificación”, como manifestación de la potestad del *ius variandi*, es una decisión discrecional o si viene determinada por un imperativo ambiental.

“Los planes generales diferenciarán en el suelo urbano las siguientes categorías:

a) Suelo urbano consolidado, integrado por los solares así como por las parcelas que, por su grado de urbanización efectiva y asumida por el planeamiento urbanístico, puedan adquirir la condición de solar mediante obras accesorias y de escasa entidad que pueden ejecutarse simultáneamente con las de edificación o construcción.

b) Suelo urbano no consolidado, integrado por la restante superficie de suelo urbano y, en todo caso, por los terrenos en los que sean necesarios procesos de urbanización, reforma interior, renovación urbana u obtención de dotaciones urbanísticas con distribución equitativa de beneficios y cargas, por aquellos sobre los que el planeamiento urbanístico prevea una ordenación sustancialmente diferente de la realmente existente, así como por las áreas de reciente urbanización surgida al margen del planeamiento”.

¹⁰⁶³ Vid. STS, Sala 3ª, 14-12-2001 (rec. 7791/1997): “(...) el suelo urbano no puede expandirse necesariamente como si fuera una mancha de aceite mediante el simple juego de la colindancia de los terrenos con zonas urbanizadas, como advierte la sentencia de 12 de noviembre de 1999 a propósito de un caso de suelo no urbanizable. Y todo ello porque, como ya apuntó en similar sentido la sentencia de 3 de abril de 1996, en algún punto del terreno ha de estar el límite entre el suelo urbano y el no urbanizable cuando el planificador, usando su potestad, ha previsto el crecimiento urbano en otro lugar y no quiere interponer entre los dos un suelo urbanizable”.

Para que esa alteración en el régimen jurídico del suelo sea válida, se requiere de premisas específicas para admitir su validez¹⁰⁶⁴. Existe la posibilidad de discutir las decisiones administrativas de clasificación o desclasificación del suelo¹⁰⁶⁵.

El control de esa discrecionalidad del planificador urbanístico tiene como límite el control de los elementos reglados. Dentro de éstos, cobra una especial importancia la necesaria clasificación del suelo como “rústico de especial protección”, cuando concurren las circunstancias para tal declaración. No existen por lo tanto dos opciones legalmente válidas¹⁰⁶⁶.

Por lo tanto, cuando existan suelos “falsos urbanos”, o anteriormente habilitados para su transformación urbanística a través del

¹⁰⁶⁴ Cfr. SÁNCHEZ GOYANES, E., *Ley del Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008*, La Ley, Madrid, 2009, pág. 501.

¹⁰⁶⁵ Cfr. GONZÁLEZ VARAS, S., *Urbanismo y Ordenación (...)*, op. cit., pág. 222.

¹⁰⁶⁶ Vid. STS, Sala 3ª, 3-7-2007 (rec. 3865/2003): “Si el art. 45 de la Constitución impone a los poderes públicos los deberes de defender y restaurar el medio ambiente, habrá que interpretar las normas jurídicas estatales que sucesivamente fueron recogiendo en los arts. 80 b) de la Ley de Suelo de 1976, 24 b) del Reglamento de Planeamiento, 12 de la Ley de Suelo de 1992 y 9 de la Ley 6/1998, no en el sentido de que el planificador disponga de una opción entre dos decisiones igualmente justas cuando se enfrenta a esa cuestión de clasificar un suelo, o no, como no urbanizable protegido, sino en el sentido de que tal clasificación es obligada, reglada, tanto si el suelo de que se trata está incluido en el ámbito de aplicación de normas o legislación específica que lo sometan a un régimen de protección incompatible con su transformación urbanística, como si, pese a no estarlo, concurren en él, y con el grado de intensidad requerido, los valores a los que sucesivamente se han ido refiriendo aquellos artículos. Así, fijándonos en esta sentencia en aquel art. 12 de la Ley de Suelo de 1992, por ser el formalmente vigente y aplicable al tiempo de la aprobación definitiva de la Revisión impugnada, era obligada, reglada, la clasificación de un suelo como no urbanizable protegido si lo en él existente, reconocible, apreciable, era su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, o posibilidades de explotación de sus recursos naturales, o valores paisajísticos, históricos o culturales, o, en fin, si la razón lo imponía así para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico”.

planeamiento, pero que se constate que la continuación de este proceso implica riesgos ambientales¹⁰⁶⁷, deberá procederse en virtud del planeamiento territorial y/o urbanístico a la desclasificación de esos terrenos¹⁰⁶⁸.

Todo ello de acuerdo con el principio de “precaución¹⁰⁶⁹”, formulado en el artículo 15 de la Declaración de Río Sobre Medio Ambiente y

¹⁰⁶⁷ Vgr. inundación, erosión. Así lo establece el art. 12.2.a TRLS/2008: “Está en la situación de suelo rural: a) En todo caso (...) los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquellos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística”.

¹⁰⁶⁸ Será la planificación territorial y/o urbanística, en función de la habilitación que contenga para cada uno de estos instrumentos la legislación que en esta materia dicte la correspondiente Comunidad Autónoma.

¹⁰⁶⁹ Vid. Auto TC nº 355/2007, de 24 de julio:

“La protección del medio ambiente puede hacerse desde un Derecho reactivo, que haga frente a los daños que ya se han producido («quien contamina paga»), pasando por un Derecho que haga frente a riesgos conocidos antes de que se produzcan («prevención»), hasta un Derecho que prevea y evite amenazas de daños desconocidos o inciertos («precaución»). El principio de precaución, derivado del principio de previsión del Derecho alemán «Vorsorgeprinzip» ha sido incorporado por diversos instrumentos internacionales sobre el medio ambiente (desde la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992), por el Derecho comunitario (así, el art. 174.2 del Tratado constitutivo de la CEE o la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo, sobre la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna salvajes) y por la jurisprudencia comunitaria (desde las iniciales Sentencias del TJCE «Reino Unido/Comisión y National Farmers’ Union», de 5 de mayo de 1998).

El principio de precaución, como mínimo, implica que no haga falta demostrar científicamente la certeza del daño medioambiental como condición previa para tomar medidas cautelares de protección (STJCE Armand Mondiet). Más aún, el principio de precaución puede implicar en algunos casos una inversión de la carga de la prueba ?si es que en este caso fuera necesaria, tras lo que ya he señalado? para hacerla recaer en quien innova el medio ambiente o ejecuta la obra cuestionada; y es su obligación

Desarrollo, evitando la degradación del borde litoral y el “crecimiento lineal de las poblaciones enlazando unas con otras mediante suelos aptos para urbanizar”¹⁰⁷⁰, hasta generar una situación irreversible.

Esa desclasificación intentará prevenir los riesgos de erosión y la desertización del suelo por una excesiva “litoralización” de la población y una ocupación indiscriminada del territorio.

4. Manifestaciones de la técnica de la “desclasificación” en las Comunidades Autónomas

Esta técnica ha tenido una especial aplicación práctica en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Baleares, donde ha existido una importante casuística en la materia. A raíz del excesivo desarrollo urbanístico que ha comprometido los valores paisajísticos y medioambientales, ha tenido que producirse un “control de la oferta turística¹⁰⁷¹”, “con el

demostrar que su actividad resulta segura. Son los proponentes de las actividades quienes deben probar que no van a causar daños a los ecosistemas y a la salud humana. La esencia del principio de precaución consiste en que la sociedad no puede esperar hasta que se conozcan todas las consecuencias de una determinada actuación antes de tomar medidas que protejan el medio ambiente de un daño potencial. La reparación del daño medioambiental es difícil y cara, cuando no imposible”.

Puede consultarse *in extenso* sobre “Derecho y riesgo” y el principio de precaución, la obra: *Derecho, Globalización, Riesgo y Medio Ambiente*, Ed. PÉREZ ALONSO, E., ARANA GARCÍA, E., MERCADO PACHECO, P., SERRANO MORENO J.L., AA.VV., Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, págs. 273-546.

¹⁰⁷⁰ Vid. Directrices Regionales de Asturias, “Subdirectriz b.4.1) Urbanizaciones”.

¹⁰⁷¹ SOCIAS CAMACHO, alude a las “tres” etapas que han caracterizado la evolución de la normativa territorial, urbanística y turística sobre la zona costera de las Islas Baleares.

La primera etapa, desde el inicio de la autonomía hasta mediados de los noventa, viene marcada, por normativa específica de protección singular de algunos enclaves naturales, ausentes de una perspectiva global e integral.

objetivo claro de preservar de toda urbanización importantes zonas costeras e interiores de las islas”, estableciendo fundamentalmente como régimen urbanístico de estas áreas, la clasificación del suelo como “no urbanizable¹⁰⁷²”.

“A partir de 1989, el crecimiento de la actividad turística incide de forma muy negativa en el territorio, en forma de una excesiva e inadecuada oferta, provocando la reacción de la Comunidad Autónoma, que empieza a plantearse la opción territorial cualitativa, alternativa y respetuosa con el medio ambiente”.

“La segunda etapa, que es de transición, se inicia a partir de la primera mitad de los años noventa, como resultado del cambio de orientación que se produce en las preocupaciones territoriales, que incorporan a su punto de mira una panorámica general del espacio rural. El objetivo fundamental no se centra tanto en la defensa de los espacios singulares sino más bien en la conservación de las características naturales del conjunto del medio rural. El problema que emerge lo constituye una urbanización difusa del suelo rústico (...)”.

“Por último, la etapa final del siglo XX y los inicios del siglo XXI han servido para añadir a todas las anteriores una nueva y tercera preocupación, que se traslada desde el medio rural a la urbanización”.

(Cfr. SOCIAS CAMACHO, J.M., “La ordenación, planificación y gestión (...)”, op. cit., págs. 263-266.

¹⁰⁷² Cfr. RIERA FONT, A. Y AGUILÓ PÉREZ E., “La recreación turística: una importante fuente de beneficios ambientales”, *Experiencias Públicas y Privadas en el Desarrollo de un Modelo de Turismo Sostenible*, AAVV., Fundación Universidad Oviedo, Oviedo, 2003, pp.44-45.

Con respecto a las relaciones entre Turismo y Medio Ambiente en las Islas Baleares, expresan:

“Sin embargo, el desarrollo urbanístico necesario para atender esta creciente demanda turística se han realizado sin aplicar criterios racionales del uso del paisaje y los sucesivos booms, como los de los años sesenta y ochenta, han degradado sucesivamente el paisaje y el medio ambiente. Esta situación se ha producido en unos años en que la consideración de los problemas medioambientales han estado en un segundo plano, imperando una idea fuertemente desarrollista del turismo que ha quedado plasmada en un significativo crecimiento de las plazas turísticas. Concretamente entre 1985 y 1990 el aumento de plazas fue un 34% (Conselleria de Turisme, 1997)”.

Se efectuó una estrategia normativa, que fue iniciada con la Ley 6/1999, de 3 de abril¹⁰⁷³, que incorpora límites de crecimiento para los nuevos desarrollos urbanos de cada una de las islas, a la vez que determina la desclasificación puntual de determinados ámbitos de desarrollo urbanístico, la protección de la costa¹⁰⁷⁴, la prohibición de nuevos núcleos de población, así como medidas para todas las áreas sustraídas al desarrollo urbano¹⁰⁷⁵.

El TC recoge la justificación del gobierno autonómico de la promulgación de las Directrices de Ordenación del Territorio de Baleares, aprobadas por la citada Ley 6/1999:

“... el objetivo de las Directrices de ordenación territorial de las Illes Balears es la exigencia de un equilibrio entre el desarrollo social y económico y la preservación de los recursos y la calidad ambiental. (...) fija, como objetivos generales de interés para el presente caso la «disposición de una adecuada estructura espacial tendente a conseguir un equilibrado desarrollo al tiempo que se garantiza la protección y mejora del medio ambiente» (apartado a) y la «compatibilización del proceso de desarrollo del sistema productivo, en la urbanización y en la ordenación turística, a la racional utilización de los recursos naturales, sobre todo en lo referente al litoral, a los recursos

¹⁰⁷³ Vid. Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y de Medidas Tributarias. BOE nº 124, 25-5-1999.

¹⁰⁷⁴ Vgr.: “protege los terrenos que, no contando con proyecto de urbanización definitivamente aprobado, se encuentran en la franja de 500 metros medida desde el límite interior de la ribera del mar, siempre que no estén dentro de la proyección ortogonal de la ribera del mar de un suelo urbano o urbanizable”. (Cfr. SOCIAS CAMACHO, J.M., “La ordenación, planificación y gestión (...)", op. cit., pág. 265).

¹⁰⁷⁵ *Ibidem*, pág. 265.

hidráulicos y al paisaje» (apartado c). (...) no puede desconocer la condición insular de las Illes Balears, con la consiguiente limitación y fragilidad de su territorio, ni la importancia trascendental del turismo de masas para su actual modelo y realidad económicos. (...) la competencia autonómica de ordenación del territorio debe permitir al Gobierno balear la fijación de una política territorial y económica de contención del crecimiento urbanístico y turístico, o que incluso pretenda la disminución en cantidad del turismo de masas para primar la calidad¹⁰⁷⁶''.

El Tribunal Superior de Justicia de Baleares considera acertado utilizar la técnica de la "desclasificación", para garantizar la preservación de los valores ambientales y evitar los procesos de degradación del territorio:

"(...) dentro de esas medidas jurídicas, una de las más características pasa por cambiar la clasificación de los suelos en los que cabe urbanizar/edificar, con el fin de que esas actividades no dañen el "modelo territorial" que se trata de lograr ni afecten al paisaje/medio ambiente", que actúan como ideas-fuerza para entender cuál es el decálogo de poderes de actuación reconocidos, por la Ley formal, al Plan Territorial de Mallorca (reglamento).

(...) El contenido de la Norma será el establecimiento de medidas de contención de las posibilidades de urbanizar o edificar¹⁰⁷⁷''.

¹⁰⁷⁶ Vid. STC N° 46/2007, de 1 de marzo (A.5a).

¹⁰⁷⁷ Vid. STSJ Baleares, Sala de lo Contencioso-Administrativo, n° 269/2008, de 3 de junio (rec. 197/2005).

El Tribunal Superior de Justicia de Baleares ha admitido que sus instrumentos de ordenación territorial, concretamente los Planes Territoriales Insulares, desclasificaran suelo. Se había impugnado esta actuación, considerando la parte recurrente que esta técnica estaba reservada al planificador urbanístico, pero no al territorial. Expresa el mencionado Tribunal, en apoyo de su tesis:

“(…) el Plan Territorial Insular puede regular materia como la desclasificación de suelo formalmente clasificado como urbano pero que, por la razón que sea, no reúne las condiciones materiales requeridas por la legislación urbanística, la desclasificación del suelo urbano en tanto que suelo urbanizado sobredimensionado y apto para iniciar el proceso edificatorio y la desclasificación del suelo urbanizable¹⁰⁷⁸”.

¹⁰⁷⁸ Vid. STSJ Baleares, Sala de lo Contencioso-Administrativo, nº 195/2009, de 12 de marzo (rec. nº 179/2005).

La postura de la Sala, no fue unánime, existiendo al respecto un “voto particular”, que razonaba su discrepancia, con base en la ausencia de habilitación legal expresa por la legislación balear, al planeamiento territorial para “desclasificar” suelo, lo que supondría vulneración de la autonomía local, al corresponder a las entidades locales la formulación y aprobación del planeamiento urbanístico que implicara esa “desclasificación”.

“(…) no sería de aplicación al caso la STS 20.02.2003 invocada por la Administración demandada y referida al Plan Insular de Ordenación Territorial de Gran Canaria en la que se reconoce a dicho Plan Insular la potestad de clasificar y desclasificar suelo ya que en aquel caso (como en el de la STS 16.07.2002), se hace sobre la base de que la Legislación canaria permite expresamente al instrumento de ordenación territorial clasificar y desclasificar suelos directamente (son los arts. 4 y 5 de la Ley canaria 1/1987, de 13 de marzo). En la Comunidad balear, no existe norma análoga de rango legal y ello lo ha de reconocer la Administración demandada que ante la falta de disposición legal habilitante para justificar la desclasificación directa de suelos clasificados como urbanos acude a una particular lectura de la Disposición Adicional Tercera de la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial de las Illes Balears”.

Esta práctica de preservar las zonas aún no urbanizadas es que la que ha seguido la Generalitat de Cataluña en su reciente política territorial, con la aprobación sucesiva de dos importantes instrumentos de planeamiento territorial: el “Plan Director Urbanístico del Sistema Costero¹⁰⁷⁹ (PDUSC)”, aprobado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña el 25-5-2005, y el “Plan Director Urbanístico de los ámbitos del sistema costero integrado por sectores de suelo urbanizable delimitado sin el plan parcial aprobado (PDUSC-2)”, aprobado definitivamente el 16-12-2005; ambos aprobados con la finalidad de hacer frente al importante proceso de litoralización¹⁰⁸⁰ de la población y ocupación del suelo en la costa catalana.

¹⁰⁷⁹ Cfr. MARTÍ I RAGUÉ, X., “Planificación y gestión integrada en el litoral catalán”, Seminario la gestión integrada del litoral terrestre y marino, Palma de Mallorca, marzo de 2007.

Señala como objetivos principales del “Plan Director Urbanístico del Sistema Costero (PDUSC)”: “identificar proteger y dar valor a los espacios costeros libres de ocupación actualmente, para contribuir al desarrollo urbanístico sostenible de la costa catalana.

Los propósitos del plan:

Urbanístico: evitar la consolidación de un continuo edificado que podría llegar a cubrir la práctica totalidad de la línea de costa.

Patrimonial: preservar espacios de costa por su valor paisajístico, cultural y simbólico.

Ambiental: posibilitar la preservación del medio costero, especialmente frágil, y su continuidad con el interior.

Económico: gestionar el espacio como un recurso esencial para el desarrollo económico, la actividad turística y la calidad de vida”.

¹⁰⁸⁰ Cfr. ORIOL NEL-LO, “El Plan Director Urbanístico del litoral de Cataluña: una apuesta de futuro”, *El espacio litoral*, AA.VV, Colegio Oficial de Arquitectos de Galicia, 2008, pp.142-163.

“Los efectos de estas transformaciones sobre los valores paisajísticos que caracterizan el litoral catalán no son, en absoluto, despreciables. Así, desde ámbitos muy diversos se viene advirtiendo sobre los riesgos que esta evolución entraña, de perdurar, para el mantenimiento de la sostenibilidad ambiental, el patrimonio cultural y la eficiencia

5. La zona de influencia como ámbito de actuación para la aplicación de las técnicas de desclasificación del suelo

La incidencia de la denominada “zona de influencia” en los 500 metros desde el límite interior de la ribera del mar (art. 30 Ley 22/1988), en la ordenación territorial y urbanística, no sólo ha tenido su reflejo en la Comunidad Autónoma de Asturias a través del citado Decreto 107/1993, sino también en la Comunidad Autónoma de Galicia, donde la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, ha señalado que reviste “interés autonómico¹⁰⁸¹”.

En el mismo sentido, puede citarse el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por Decreto 43/2007, de 13 de marzo, que en su artículo 2.1 define el ámbito de ordenación del siguiente modo:

“1. El ámbito de ordenación de este PTS corresponde a la Zona de Influencia definida en la Ley de Costas: «franja de anchura mínima de 500 m medidos a partir del límite interior de la ribera del mar». Esta zona se hace extensible por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible la influencia de las

funcional del litoral catalán. Riesgos que, de concretarse, podrían acarrear graves daños para la salud del mismo sector turístico, la viabilidad del cual descansa en muy buena medida, como es sabido, sobre el atractivo del entorno en el que se asienta”.

¹⁰⁸¹ Vid. art. 85.7º.d), párrafo 2º, Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia:

“En todo caso, dado el valor del litoral como recurso natural y ambiental no renovable, se entenderá que la ordenación urbanística de los terrenos situados en la franja de 500 metros desde la ribera del mar afecta a los intereses autonómicos”.

mareas, que en el caso del País Vasco corresponde a la cota de 5 m sobre el nivel de la bajamar viva equinoccial (BMVE)".

Es en esta "zona de influencia" donde va a tener mayor incidencia la técnica desclasificatoria, y en la que se van a generar tensiones en aquellas Comunidades Autónomas que en su legislación permiten aumentar la citada zona con el fin de preservar el borde litoral, en contraposición a los intereses, no sólo de las grandes promotoras, sino incluso de pequeños propietarios, que pretenden hacer valer su derecho a la vivienda ex art. 47 CE, en el marco de la autopromoción, en localizaciones que tradicionalmente han servido a dicho fin.

En la Comunidad Autónoma de Asturias, donde a través del Decreto 107/1993, de 16 de diciembre, por que fueron aprobadas las Directrices Subregionales de la Franja Costera¹⁰⁸², se determina la necesidad de la clasificación de una franja de 500 mts medidos desde el límite interior de la ribera del mar, como "suelo no urbanizable de costas", que incluso permitía al planeamiento urbanístico aumentar esta franja de protección, discrecionalidad que ha dado lugar a algunos litigios, como el analizado en la STSJ Asturias, Sala 2ª, nº 176/2001¹⁰⁸³, de 6 de marzo,

¹⁰⁸² Vid. BO. del Principado de Asturias y de la Provincia 16 febrero 1994, núm. 38.

¹⁰⁸³ Expresa su fundamento jurídico 8º:

"Por la prueba pericial rendida por perito insaculado en los autos, ha quedado acreditado que la finca litigiosa se encuentra a 656 metros de la línea interior de la ribera del mar, y, en consecuencia, procede abordar el examen de su justificación, es decir de ampliar la protección de la costa, aún más allá de los 500 metros de la zona de influencia, por lo cual, como hemos visto, está legitimado por la tan comentada Directriz.

El perito de autos afirma que, por la inclinación de la finca, ésta no dispone de vistas hacia el mar, sino al sur; y por otro lado, en la contestación a la demanda se quiere justificar la inclusión de la finca en el dato de que se encuentra dentro de los 500 metros de la Zona de Protección Específica, pero resulta que el perito insaculado ha demostrado que la finca se encuentra a 656 metros del límite interior de la ribera del

donde se anula esa ampliación hasta los 656 mts al no existir justificación racional y lógica alguna en atención a los fines perseguidos, afectando a unos terrenos que ni siquiera tenían vistas al mar.

En línea con la anterior, la STSJ de Asturias, nº 844/2008, Sala 2ª, de 10 de julio, anula la delimitación que efectúa el POLA respecto al *suelo no urbanizable de costas* al incluir la franja de terreno existente entre la Ciudad Residencial de Perlora y el suelo urbano no consolidado de Perlora, al no lograrse con ello la finalidad de preservar la costa de la urbanización por la circunstancia de encontrarse la referida ciudad Vacacional más próxima a la costa, así como por no tratarse de una ladera de alta visibilidad según razona el arquitecto municipal, condenando a la Comunidad Autónoma de Asturias a modificar la línea de protección, al no concurrir los requisitos para su clasificación como “no urbanizable”, teniendo en cuenta el carácter reglado del suelo urbano.

En idéntico sentido, en la misma Comunidad, y atendiendo al carácter reglado del “suelo urbano”, la STSJ de Asturias, nº 429/2008, Sala 2ª, de 30 de abril, consideró indebidamente clasificado como “no urbanizable” en el Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral Asturiano (POLA) una parcela fuera de la franja de 500 metros (609 metros), al

mar, y fuera, por tanto, de la Zona de Protección Específica que señala la Directriz, razón por la cual, no aduciéndose por la parte demandada otra justificación para la inclusión de la finca en la calificación de Suelo No Urbanizable de Costas, y, visto el resultado de la prueba pericial, la conclusión no puede ser otra que la de anular las NSPR en el sólo extremo de la calificación de la finca litigiosa, por resultar arbitraria, ilógica y sin justificación que ampare el ejercicio de la actividad discrecional del planificador que como es sabido es controlable a través de las técnicas de los Principios Generales del Derecho, y concretamente de los fines que justifica la actividad administrativa, fines que en este caso no se descubren por lo que se ha probado”.

considerar que los terrenos que están dentro de la misma están calificados como urbanos, se encuentra rodeada de viviendas unifamiliares, en una zona consolidada como vivienda unifamiliar, contando con los servicios existentes en la zona, así como que entre el mar y la finca hay dos núcleos rurales, y carece de vistas al mar, no existiendo vinculación con ninguna playa cercana.

6. La incidencia del deslinde en la clasificación del suelo

Dentro de esta temática tiene una especial incidencia la técnica del “deslinde”¹⁰⁸⁴, que provocará cambios de clasificaciones urbanísticas y

¹⁰⁸⁴ Vid. STSJ de Cantabria, Sala 2ª, nº 537/2007, de 9 de julio, que niega al deslinde el carácter de norma reglamentaria, considerándolo como un acto administrativo, contra el que no cabe impugnación indirecta, razonando en su fundamento jurídico sexto lo siguiente:

“Ahora bien, lo que debe zanjar la cuestión es que el deslinde de la zona marítimo terrestre recurrido no tiene naturaleza de reglamento para poder ser objeto del recurso indirecto que formula la parte recurrente, sino que constituye un acto administrativo que se agota en el propio deslinde de la zona marítimo terrestre; no constituye una norma al carecer de regulación alguna de carácter general, ni de vocación de incorporarse al ordenamiento jurídico con carácter normativo y de permanencia, criterios ordinamental y consuntivo que los diferencian del mero acto administrativo, lo que conlleva a la desestimación de dicho motivo de impugnación.

En esta línea, la sentencia de 21 de marzo de 1986, advierte que no debe estarse siquiera a la forma como la norma se adopte -orden, decreto, acuerdo, resolución- sino a su contenido y, principalmente a las peculiaridades que la caracterizan y en razón de sus destinatarios-STJ de 11 de marzo de 1982- precisa atender a la consuntividad y ordinamentación del precepto en el sentido de que, generalmente, el acto administrativo se caracteriza porque su cumplimiento agota el acto y, por el contrario, la norma con su cumplimiento no se agota y, por otro lado, el acto administrativo, bien tenga contenido particular o general es un acto ordenado y el acto norma se integra en el ordenamiento, en tanto que los actos administrativos tengan por destinatario un solo sujeto o una pluralidad de ellos, siempre persiguen una finalidad particularizada”.

condicionará el planeamiento en tramitación. Pero, antes de adentrarnos en esta importante cuestión, conviene recordar el concepto y finalidad del deslinde según la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Así, la STS, Sala 3ª, 4-5-2004¹⁰⁸⁵, expone:

“...el procedimiento de deslinde, contemplado en el capítulo III del título I de la Ley de Costas 22/1998, de 28 de julio, tiene como finalidad constatar y declarar que un suelo reúne las características físicas relacionadas en los artículos 3, 4 y 5 de dicha Ley, sin que ello comporte la imposibilidad de practicar ulteriores deslindes si el llevado a cabo resulta incorrecto, incompleto o inexacto, aunque no haya cambiado la morfología de los terrenos, ya que el dominio público marítimo-terrestre viene configurado por hechos naturales que el deslinde se limita a comprobar, por lo que resulta innecesario usar el procedimiento de revisión de los actos administrativos contemplado en el capítulo primero del título VII de la Ley 30/1992, modificada por Ley 4/1999, pues con el deslinde no se persigue la revisión de actos contrarios al ordenamiento jurídico sino la determinación del dominio público marítimo-terrestre a fin de constatar si efectivamente un terreno reúne o no las características contempladas en los artículos 3, 4 y 5 de la Ley de Costas, y ello cuantas veces fuese necesario, bien de oficio o a petición de cualquier interesado, por lo que no cabe argüir, para impedir el deslinde, la existencia de otro practicado anteriormente y, si, como al parecer sucedió en este caso, el deslinde aprobado por Orden Ministerial de 5 de noviembre de

¹⁰⁸⁵ Rec. 4312/2012

Vid. STS, Sala 3ª, 14-7-2003 (rec. 4665/1998), en similares términos.

1974 no incluyó algunos suelos que reunían las características físicas contempladas en el apartado b) del artículo 3.1º de la vigente Ley de Costas, no existe obstáculo legal alguno para practicar otro que, comprobando esa realidad, así lo declare”.

Así lo reconoce la STSJ de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, nº 257/2008, de 20 de febrero:

“(…) la relativa a la Especial Protección Marítima, no solo podía, sino que debía adoptarse por la Consellería pues, existía un Deslinde Provisional que variaba la Zona Marítimo Terrestre, de manera que en prevención de lo que ese deslinde podía definitivamente decir, y precisamente en defensa de la costa y de los valores medioambientales que de ello se deriva, bajo ningún concepto podían conservarse los antiguos trazados. Y no se nos diga que el deslinde debía considerarse caducado, pues aparte de lo que después diremos sobre la caducidad del procedimiento de deslinde, lo cierto es que, la Consellería ni podía declarar, ni podía considerar caducado un procedimiento iniciado por la Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente, debía partir de la realidad del deslinde provisional como un elemento incuestionable para clasificar”.

Conviene tener en cuenta, en materia de deslinde¹⁰⁸⁶, que la propuesta inicial no tiene que coincidir necesariamente con la definitiva, pudiendo

¹⁰⁸⁶Vid STS, Sala 1ª, 21-5-2008 (rec. 696/2001), que establece de forma precisa las principales características de la técnica de deslinde:

“Como ha destacado la más reciente jurisprudencia de esta Sala, el deslinde administrativo de la zona marítimo-terrestre realizado al amparo de la LC tiene eficacia declarativa de la naturaleza demanial de los bienes cuya cabida y linderos se precisan en él; es equivalente a un título de dominio; comporta la incorporación de los expresados bienes al dominio público marítimo-terrestre (art. 13.1 LC y 28.1 de su

aumentar el ancho de la servidumbre de protección en ésta. Así lo determina la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 19-11-2008¹⁰⁸⁷, donde con respecto a unos terrenos incluidos en un Plan Parcial del término municipal de Carboneras (Almería), aprobado antes de la entrada en vigor de la Ley de Costas, se establecía una propuesta inicial de servidumbre de protección de 20 mts, pasando posteriormente a una final de 100 mts, considerando esta sentencia:

“... la propuesta inicial constituye un mero punto de partida y la tramitación del expediente tiene como objeto el recabar información de distinta procedencia-estudios e informes técnicos, documentación fotográfica, alegaciones de los afectados, informe de las Administraciones territoriales implicadas, etc., para finalmente establecer el trazado definitivo de la línea poligonal del deslinde y las correspondientes servidumbres que no tiene necesariamente que coincidir con la propuesta inicial pues si así fuese toda la tramitación carecería de sentido”.

Esta posibilidad de modificación del deslinde en la tramitación del planeamiento territorial y urbanístico, dados los plazos dilatados en su

Reglamento); es título hábil para solicitar la anotación preventiva del dominio público; permite la constancia tabular del carácter demanial de tales bienes y la rectificación de los asientos contradictorios (art. 13.2 LC y 29.1 de su Reglamento); afecta a las titularidades amparadas por el Registro, que no pueden prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados; alcanza a los titulares de derechos inscritos amparados por el artículo 34 LH (desaparece la conservación de sus derechos que les confería la LC 1969, art. 6.3); y se plasma en la conversión del derecho de propiedad, afectado por el efecto declarativo inherente al deslinde, en un derecho real de carácter administrativo y de duración limitada (DT 1ª LC)”.

¹⁰⁸⁷ Rec. 53/2006.

tramitación, es uno de los aspectos que ha originado la necesidad de un doble informe “preceptivo y vinculante”¹⁰⁸⁸ (art. 112 Ley 22/1988) por parte de la Demarcación de Costas, con el fin de preservar el ejercicio de competencias tan destacadas y sensibles como la protección del dominio público marítimo-terrestre, tanto con carácter previo a la aprobación inicial de cualquier instrumento de planeamiento que incida sobre el borde litoral, en el que dispondrá del plazo de un mes a tal efecto (art. 117.1 Ley 22/1988), así como una vez concluida “la tramitación del plan o normas de que se trate e inmediatamente antes de la aprobación definitiva” (art. 117.2 Ley 22/1988), disponiendo en este *iter* procedimental de un plazo de dos meses, con la peculiaridad de que de no existir acuerdo con la Administración urbanística actuante se abrirá un período de “consultas”¹⁰⁸⁹, de acuerdo con las técnicas de “colaboración” y “concertación”, a que alude la STC N° 46/2007.

El informe de la Demarcación de Costas en la tramitación del planeamiento territorial y urbanístico, que afecte a terrenos situados en el borde litoral, tiene un carácter absolutamente relevante, hasta el punto que estaríamos ante el supuesto contemplado en el artículo 83.3° de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y no en su apartado 4°, al ser un

¹⁰⁸⁸ Vid. art. 205.1° a), 2°, 3° y 4° y art. 210 del RD N° 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que fue aprobado el Reglamento de la Ley de Costas.

¹⁰⁸⁹ Vid. STC N° 36/1994, F.2°:

“... la actividad de planificación de los usos del suelo, así como la aprobación de los planes, instrumentos y normas de ordenación territorial se insertan en el ámbito material de la competencia sobre ordenación del territorio, cuyo titular deberá ejercerla sin menoscabar los ámbitos de las competencias reservadas al Estado «ex» art. 149.1 CE que afecten al territorio teniendo en cuenta los actos realizados en su ejercicio y respetando los condicionamientos que se deriven de los mismos”.

informe preceptivo verdaderamente “determinante ¹⁰⁹⁰ para la resolución del procedimiento”. Este carácter se lo ha otorgado la STS, Sala 3ª, 13-11-2008, al considerar que un planeamiento no puede entenderse aprobado por silencio administrativo, en el supuesto de que se haya omitido la emisión del preceptivo y vinculante informe de aquel organismo, ex art. 117.2 de la Ley N° 22/1998, manifestando al respecto:

“SEXTO En este sentido, debemos entender, como se infiere de la Sentencia recurrida, que la falta del informe previsto en el artículo 117.2 de la Ley de Costas impide entender completa la documentación de las Normas Subsidiarias. Ello comporta, por tanto, que las incidencias para la emisión definitiva de dicho informe tengan relevancia a efectos del silencio administrativo como, por otro lado, expresamente recoge el artículo 117.3 de la expresada Ley.

¹⁰⁹⁰ Vid. STS, Sala 3ª, 11-11-2008 (rec. 6267/2004), que anula un estudio de detalle tramitado en el municipio pontevedrés de Vilagarcía de Arousa, al entenderse que se había omitido el trámite fundamental de la solicitud y emisión del preceptivo informe de la Dirección General de Costas, ex art. 117.2 de la Ley N° 22/1988, con amplio resumen jurisprudencial al respecto y aduciendo:

“B) Por lo que hace referencia, en segundo término, al artículo 117.2 LC, la sentencia de instancia no llega a afirmar si el informe en dicho precepto previsto ---distinto del contemplado en el apartado 1 del mismo--- fue o no solicitado de la Dirección General de Costas del Estado, negándolo el Abogado del Estado en el recurso de casación y, por el contrario, manteniendo su cumplimiento las partes recurridas. Pero lo que no ofrece duda ---de conformidad con lo que hemos expuesto en el apartado anterior--- es que en el ámbito de las competencias materiales del Estado sobre costas se incluye la exigencia de dicho informe, previsto en el citado artículo 117.2 de la LC, aun cuando, como veremos, no cuente el mismo con el carácter de vinculante, dado el ámbito espacial (zona o servidumbre de protección) al que ---en el supuesto de autos-- afecta”.

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

La necesidad de dicho informe se prevé en el artículo 117.1 de la Ley de Costas que exige que en la tramitación de todo planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral, el órgano competente, para su aprobación inicial, deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto correspondiente a la Administración del Estado para que ésta emita, en el plazo de un mes, informe comprensivo de las sugerencias y observaciones que estime convenientes. Y las consecuencias que legalmente se anudan al sentido del mismo, que sea o no favorable, avalan la tesis de agotar todas posibilidades de aclaración para que pueda remitirse en informe en sentido favorable. Recordemos que la Demarcación no emite el informe favorable hasta la rectificación del plano 24, y reparemos que el artículo 117.2 establece las consecuencias que se derivan cuando el informe no es favorable.

Por lo demás, la repercusión de los episodios ligados a la emisión del informe no resultan ajenos a la tramitación de la aprobación del plan, pues expresamente el artículo 117.3 de la Ley de Costas avisa que el cumplimiento de los trámites a que se refiere el apartado anterior interrumpirá el cómputo de los plazos que para la aprobación de los planes de ordenación se establecen en la legislación urbanística”.

En cualquier caso, la Administración urbanística debe adaptarse en la tramitación del Planeamiento General al deslinde, aunque este tenga carácter “provisional”. Así lo ha reconocido entre otras, la STS, Sala 3ª, 26-10-2004¹⁰⁹¹, al recordar:

¹⁰⁹¹ Rec. 6452/2000

“Así pues, el Plan que se envió para aprobación definitiva hacía caso omiso de la Ley de Costas 22/88, de 28 de julio, cuyos preceptos sobre dominio público marítimo terrestre infringía abiertamente, ya que de su artículo 12-5 se deduce que la incoación del expediente de deslinde, con el señalamiento de la línea provisional, impide el otorgamiento de concesiones y autorizaciones en el dominio público delimitado provisionalmente, y, con mucha más razón, habrá de entenderse que prohíbe la aprobación de Planes Urbanísticos que lo desconozcan. A estos designios obedecen los artículos 112-a) y 117-3 de la Ley de Costas 22/88 y los artículos 205-1-a) y 210-3 y 5 de su Reglamento 1471/89, de 1 de diciembre”.

Una cuestión de enorme relevancia y no exenta de polémica, es la compatibilidad de la clasificación del suelo como “urbano” y la naturaleza del bien como de dominio público, o lo que es lo mismo, no por el hecho de que un suelo esté clasificado como “urbano” necesariamente tiene que ser de propiedad privada, dado que el deslinde puede afectar a este tipo de terrenos por considerar que reúnen las características propias de los bienes de dominio público. Así, la reciente STS, Sala 3ª, 24-2-2009¹⁰⁹² :

“Esta tesis, por lo demás, es la mantenida por este mismo Tribunal en sentencia de 30 de Diciembre de 2003 (casación nº 2666/00), que se remite a la de 20 de Octubre de 2000 (casación 9670/98). En ella decíamos lo siguiente:

“La circunstancia de que un suelo haya sido incorporado a un

Vid. en el mismo sentido la STSJ Galicia, nº 442/2007, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 14-7-2007.

¹⁰⁹² Rec. 11489/2004

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

proceso urbanizador no desnaturaliza su condición geomorfológica, estando contemplada en las Disposiciones Transitorias de la propia Ley de Costas la compatibilidad del dominio público marítimo-terrestre con la clasificación como urbano del suelo por haber sido urbanizado en ejecución del planeamiento, de manera que la urbanización de un terreno no constituye un hecho excluyente de la definición legal contenida en los artículo 3.1 b de la Ley de Costas y 3.1b de su Reglamento, por lo que si, como en este caso, se ha demostrado que constituye un importante depósito de arenas litorales, debe incluirse en el dominio público marítimo-terrestre”.

En esta misma línea, ya se manifestó, la STS, Sala 3ª, 4-5-2004¹⁰⁹³, al expresar:

“En cuanto a la urbanización de la zona deslindada, llevada a cabo desde muchos años atrás con las debidas licencias y autorizaciones, esta Sala ha declarado sin fisuras (Sentencias de 20 de octubre de 2003 -recurso de casación 9670/98-, 30 de diciembre de 2003 -recurso de casación 2666/2000 -, 10 y 12 de febrero de 2004 -recursos de casación 3187 y 3253 de 2001 - y 2 de marzo de 2004 -recurso de casación 1516/2001 -) que (...) como expresamos en las tres últimas Sentencias citadas «lo que importa en la regulación legal no es el terreno tal como ha sido transformado por obras o instalaciones sino tal como es por naturaleza, de manera que las características naturales son las que determinan su calificación jurídica y las que han de ser tenidas en cuenta al trazar el deslinde».

¹⁰⁹³ Rec. 4312/2002

Cuestión distinta es que dentro de su clasificación como suelo urbano haya de incluirse en la categoría de urbano “consolidado” o “no consolidado”, especialmente en procesos de nueva creación de puertos o ampliación de los preexistentes, donde al existir actuaciones de transformación urbanística¹⁰⁹⁴, han de reputarse como suelos urbanos no consolidados¹⁰⁹⁵.

7. Las consecuencias indemnizatorias de la desclasificación

La alteración¹⁰⁹⁶ del planeamiento urbanístico puede producirse por la revisión del mismo o por su modificación, sin que en un principio por esta sola circunstancia se produzca derecho indemnizatorio alguno.

¹⁰⁹⁴ Vid. art. 14.1 RDLeg. 2/2008, de 20 de junio, por el que fue aprobado el Texto Refundido de la Ley de Suelo Estatal.

¹⁰⁹⁵ Vid. STS, Sala 3ª, 1-6-2010 (rec. 3873/2006), con respecto a la ampliación del Puerto de Santander: “la incorporación de los terrenos en cuestión a los espacios portuarios por el Plan de Utilización de 1995, y la consiguiente calificación urbanística en el PGOU de Santander de 1997, como sistema general portuario, en aplicación del art. 18 de la Ley 27/1992, a desarrollar a través de un plan especial o instrumento equivalente, supone una importante reordenación del suelo afectado, que precisa de la adecuada reurbanización”.

Vid. STS, Sala 3ª, 10-11-2008 (rec. 7021/2004), relativa al Plan Especial del Puerto de Badalona: “Por lo demás, el Ayuntamiento recurrente pone de manifiesto en el último apartado de su escrito (alegación cuarta), y el dato no ha sido contradicho, que los terrenos incluidos en los polígonos de actuación del Plan Especial del Puerto de Badalona pertenecen la categoría de suelo urbano carente de urbanización consolidada sin que tal condición en ningún momento haya sido cuestionada por el órgano que otorga la aprobación definitiva”.

¹⁰⁹⁶ Vid. art. 93 LOUGA, apartados 1º, 2º y 3º:

“1. La alteración del contenido de los instrumentos de planeamiento urbanístico podrá llevarse a cabo mediante la revisión de los mismos o la modificación de alguno o algunos de los elementos que los constituyan.

El art. 3.1 TRLS/2008 establece a este respecto:

“La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes”.

A priori no existe derecho indemnizatorio por la mera ordenación del uso y las posibilidades urbanísticas de los terrenos, ya que el contenido derecho de la propiedad viene supeditado a la función social a la que sirve (art. 33.2 C.E), por lo que no estamos ante un supuesto de “expropiación” ni de “lesión”, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes¹⁰⁹⁷.

El Tribunal Supremo entiende que ha de darse una interpretación “restrictiva”, con respecto al importe total de los gastos que han de ser objeto de indemnización. Resulta pacífico admitir que los gastos derivados de la redacción de los instrumentos de planeamiento resultan

2. Se entiende por revisión del planeamiento general la adopción de nuevos criterios respecto a la estructura general y orgánica del territorio o a la clasificación del suelo, motivada por la elección de un modelo territorial distinto o por la aparición de circunstancias sobrevenidas, de carácter demográfico o económico, que incidan sustancialmente sobre la ordenación, o por el agotamiento de su capacidad. La revisión podrá determinar la sustitución del instrumento de planeamiento existente y se observarán las mismas disposiciones enunciadas para su tramitación y aprobación.

3. En los demás supuestos, la alteración de las determinaciones del plan se considerará como modificación del mismo, aun cuando dicha alteración conlleve cambios aislados en la clasificación, calificación del suelo o delimitación del ámbito de los polígonos”.

¹⁰⁹⁷ Cfr. PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G., *Comentarios al Texto Refundido de la Ley de Suelo*, Iustel, Madrid, 2009, pág. 132.

indemnizables. Además, también lo son aquéllos vinculados directamente a la ejecución del proceso urbanizador, cuando se quiebra la “confianza legítima¹⁰⁹⁸”.

Los “gastos realizados en consideración directa a la actividad empresarial urbanizadora”, suponen un concepto más amplio que el de los “gastos en la elaboración de los instrumentos de planeamiento¹⁰⁹⁹”.

¹⁰⁹⁸ Vid. STS, Sala 3ª, 23-7-2010 (rec. 154/2008). Confirma la STSJ Baleares nº 308/2007, de 11 de abril, Sala de lo Contencioso-Administrativo (rec. 610/2003).

Esta última con respecto al principio de “confianza legítima”, expresa:

“No puede olvidarse que la razón de indemnizar radica en que se ha quebrado la confianza legítima de quien actuando de buena fe y conforme a la legislación entonces vigente, acometió unos gastos destinados a la culminación de un proyecto urbanístico cuya viabilidad había sido proclamada tan solo 6 meses antes por la también Ley del Parlamento Balear NÚM. 6/1999. Recuérdese que esta Ley 6/1999, de 3 de abril, en su Disposición Transitoria Sexta, reconoció expresamente que, frente al criterio general de la Ley, se mantenía la clasificación como urbanizables de estos concretos terrenos. El Legislador dispuso lo contrario a los seis meses”.

Considera el TS que la inclusión de los gastos considerados por la Sala de instancia tendentes a la realización del proceso urbanizador resultan razonables y lógicos, pues la propia situación de la que derivan no responde a los estándares usuales de modificación de planeamiento.

“Ciertamente que aquí la consolidación de derechos urbanísticos era limitada pero se partía de la especial situación establecida en una Ley que excepcionalmente no sólo mantenía la clasificación urbanística de suelo urbanizable respecto de unos terrenos cuyo Plan Parcial no sólo había aprobado provisionalmente sino que además la Ley alzaba la suspensión administrativa que había suspendido las normas subsidiarias y ordenaba la prosecución de la tramitación urbanística que correspondía”.

La reorientación del desarrollo territorial en un ámbito municipal tan concreto (en alusión al municipio de Campos) y en un espacio temporal tan breve no puede perjudicar a la empresa que actuaba bajo la confianza legítima derivada de las específicas previsiones legales contenidas en la Ley 6/1999.

¹⁰⁹⁹ Vid. STSJ Baleares nº 308/2007, de 11 de abril, Sala de lo Contencioso-Administrativo (rec. 610/2003).

Implican como concepto indemnizatorio aquéllos relativos a la “gestión urbanística¹¹⁰⁰”.

Las pérdidas de valor de mercado no son objeto de indemnización, ya que forman parte de una “expectativa” urbanística, pero no de un auténtico derecho subjetivo. Además, esa pérdida puede producirse por una retención especulativa del suelo.

Esa valoración conllevaría cuantificar “hipotéticas rentabilidades” derivadas de un aprovechamiento urbanístico no materializado, que suponen “meras expectativas aleatorias, no incorporadas ni patrimonializadas por dicho suelo¹¹⁰¹”.

La intensidad de las indemnizaciones será diferente en función del grado de ejecución que haya adquirido el planeamiento con respecto a los suelos “urbanizables”.

Así, en el supuesto de que ni siquiera se haya aprobado el planeamiento pormenorizado, no existirá indemnización ninguna¹¹⁰².

¹¹⁰⁰ Vid. STS, Sala 3ª, 23-7-2010 (rec. 154/2008).

Esos gastos de “gestión urbanísticas”, comprenden los relativos a servicios de asesoramiento jurídico y representación legal, trabajos de ingeniería, asesoría fiscal, honorarios de arquitectos, aparejadores vinculados al proyecto, gastos de alquiler de oficina.

¹¹⁰¹ *Ibidem*.

¹¹⁰² MENÉNDEZ REXACH sostiene que en estos casos, son indemnizables, en principio, los gastos realizados por la redacción del Plan Parcial o instrumento equivalente.

(Cfr. MENÉNDEZ REXACH, A., “Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios (...)”, op. cit., pág. 189).

Conviene tener en cuenta que el Plan Parcial o el correspondiente planeamiento de desarrollo puede haberse redactado por iniciativa de los particulares sin ser ajustado a Derecho, con lo cual entiendo que no surgiría ese derecho al resarcimiento. En este

En el caso de que exista planeamiento detallado aprobado, pero en el que no se haya iniciado su ejecución jurídica y material, se indemniza por los gastos de redacción del Plan, si era de iniciativa particular, y también en su caso de los gastos correspondientes a la redacción del instrumento de equidistribución y del proyecto de urbanización¹¹⁰³.

Si las obras están en curso de ejecución, y cuentan con la aprobación definitiva del planeamiento pormenorizado, se indemnizará por los costes de la urbanización ejecutada¹¹⁰⁴, de acuerdo con los criterios fijados por el art. 26 TRLS/2008.

En el marco del Derecho comparado, la legislación Canaria ha partido de la base de la “no indemnizabilidad” de las expectativas urbanísticas, cuando no se ha culminado el proceso de transformación urbanística del “suelo”¹¹⁰⁵. Sin embargo, esta regla general ha sido matizada al

sentido, la STS, Sala 3º, 15-12-1999, rec. 3426/1994, que consideró la inexistencia de responsabilidad patrimonial por la aprobación inicial de un Estudio de Detalle, dado que tras la fase de alegaciones se constató que el mismo incumplía las “normas de aplicación directa” por lo que no se procedió a su aprobación definitiva.

¹¹⁰³ *Ibidem*, pág. 189.

¹¹⁰⁴ *Ibidem*, pág. 189.

¹¹⁰⁵ Cfr. BETANCORT REYES, F.J., “Supuestos indemnizatorios”, *Derecho Urbanístico de Canarias*, op. cit., pág. 551.

“La realidad es que, pese a la existencia de derechos urbanísticos consolidados, el legislador territorial no ha considerado el establecimiento de algún mecanismo para extinguir esos derechos -vía compra, compensación de derechos o, incluso, expropiación.- El criterio de referencia es que la modificación de planeamiento no comporta derecho a indemnización, salvo supuestos de responsabilidad urbanística (art. 35 TRLS/2008)”.

reconocer el Tribunal Superior de Justicia de esa Comunidad indemnizaciones en algunos supuestos¹¹⁰⁶.

8. El sistema de responsabilidad patrimonial del POLGA. La comparación con el modelo establecido en la Ley de costas

A. Introducción: La responsabilidad de la Administración por alteración del planeamiento

La regla general en el ordenamiento jurídico español es la inexistencia de indemnización por alteración del planeamiento¹¹⁰⁷, al configurarse el derecho de propiedad de una forma dinámica, siendo su contenido el que en cada momento determinen la ordenación territorial y urbanística. El contenido del derecho de propiedad lo determina el planeamiento que, a su vez, es el instrumento idóneo para la

¹¹⁰⁶ Sin embargo, “la STSJ Canarias –Gran Canaria- de 7 de marzo de 2008 (RJCA 2008,292), referida a la paralización de un proyecto de construcción de un hotel de 4 estrellas, con 696 camas, en el municipio de San Bartolomé (Gran Canaria), al que se reconoció derecho a una indemnización calculada en el 4,5 % euríbor sobre el valor aprovechamientos lucrativos de las parcelas¹¹⁰⁶”, supuso un importante hito en el reconocimiento de derechos indemnizatorios (ibídem, pág. 552).

¹¹⁰⁷ Vid. art. 3.1 TRLS/2008:

“La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes”.

En similares términos se manifestaban el art. 87.1 TRLS/1976, el art. 4 de la Ley 8/1990, el art. 6 TRLS/1992 y el art. 2.2 LRSV/1998.

imposición de los límites y limitaciones al ejercicio de tal derecho¹¹⁰⁸. El modelo español consagra la primacía del planeamiento territorial y urbanístico sobre la decisión individual de los propietarios respecto de la utilización del suelo¹¹⁰⁹.

Esa posibilidad de alteración de las condiciones urbanísticas para el ejercicio del derecho de propiedad es una manifestación de la “potestad innovativa” de la Administración para adaptar la ordenación urbanística a las nuevas circunstancias¹¹¹⁰.

El art. 35.a) TRLS/2008 no deja lugar a dudas de que la responsabilidad patrimonial de la Administración puede surgir bien por alteración del planeamiento territorial o urbanístico¹¹¹¹. También puede producirse por un acto legislativo que establezcan la desclasificación del suelo y determinen un nuevo régimen especial de protección¹¹¹².

¹¹⁰⁸ Cfr. NAVARRO DEL CACHO, C., “La responsabilidad de la Administración en la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico”, *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 93, pág. 793.

¹¹⁰⁹ Cfr. MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M^a, “Los supuestos indemnizatorios en el ámbito urbanístico (...)”, op. cit., pág. 145.

¹¹¹⁰ Cfr. MENÉNDEZ REXACH, A., “Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios (...)”, op. cit., pág. 382.

¹¹¹¹ *Ibidem*, pág. 92.

No siempre ha sido así. NAVARRO DEL CACHO, pone de manifiesto que la modificación sustancial del TRLS/1992 con respecto al TRLS/1976, es que no distingue qué clase de planes, con lo que habrán de entenderse comprendidos sin excepción todos los contemplados en la legislación del suelo.

¹¹¹² Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, 5^a ed., Civitas, Pamplona, 2010, pág. 86-89.

Cita las SS. de 17 de febrero y 6 de marzo de 1998 (Ar. 1677 y 249), sobre los daños derivados de la aprobación por parte del Parlamento balear de la Ley de declaración

Puede darse el caso de que la alteración del planeamiento urbanístico por circunstancias sobrevenidas sea la consecuencia de un mandato del planeamiento territorial superior¹¹¹³, en virtud del principio de jerarquía normativa. Esta circunstancia ocurre en el POLGA, donde se establece un plazo de tres años para su adaptación¹¹¹⁴. La premisa que tiene que concurrir es que los aprovechamientos susceptibles de apropiación privada en el nuevo planeamiento sean inferiores a los del

de determinados espacios como área natural de especial interés de 31 de mayo de 1984. La S. De 9 de febrero de 1999 (Ar. 1878), que plantea la procedencia de indemnización por daños derivados de la Ley 9/1988, de 21 de septiembre (de la Comunidad Balear) que declaró área natural a la zona de Sa Canova D'Art, que considera aplicables los criterios de la legislación urbanística.

Igualmente, se refiere a la S. De 3 de marzo de 1999 (Ar. 2426), con respecto a la indemnización en aplicación de la Ley balear 1/1991, de 30 de enero.

En cualquier caso, no se trata de una responsabilidad "automática", sino que habrán de ponderarse los "supuestos fácticos" de aplicación al caso concreto.

¹¹¹³ Cfr. RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, E. A., "El planeamiento urbanístico y territorial", *Tratado técnico-jurídico de la edificación y del urbanismo, Tomo IV* Aranzadi, AA.VV., Coord. J. R. Fernández Torres y F. Vela Cossío, Aranzadi, Pamplona, 2010, pág. 194.

Puede darse la circunstancia de que pese a la vigencia indefinida del planeamiento, existan circunstancias sobrevenidas, como la aprobación de planeamiento de rango superior, que contengan determinaciones contrarias a las del planeamiento vigente.

La legislación, en previsión de las posibles discrepancias establece la posibilidad de imponer el deber de revisión del planeamiento general de los municipios para proceder a la adaptación o revisión.

MENÉNDEZ SEBASTIÁN señala que el cambio del planeamiento urbanístico puede tener diferentes orígenes, sin tener que limitarse al cambio deliberado del mismo, sino que puede derivar de la aprobación de una Ley o de un PORN, cuyas determinaciones prevalecen sobre los instrumentos urbanísticos (Cfr. MENÉNDEZ SEBASTIÁN E. M^a, "Los supuestos indemnizatorios en la Ley 8/2007 (...), op. cit., pág. 150.

¹¹¹⁴ Vid. disposición transitoria 1^a.1.

anterior y que, además, hubieran sido patrimonializados y no pudieran materializarse¹¹¹⁵.

Tradicionalmente se ha entendido que el “derecho a urbanizar” se adquiriría por la aprobación del planeamiento que contuviera la ordenación detallada. Actualmente, el TRLS/2008 ha dejado claro que no existe tal derecho, al tratarse la urbanización de un auténtico “servicio público¹¹¹⁶”, sin perjuicio del derecho de participar en las actuaciones de urbanización, en régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados¹¹¹⁷.

Ese carácter de “servicio público” de la urbanización, en cuya gestión pueden participar los particulares de forma “indirecta¹¹¹⁸”, viene

¹¹¹⁵ *Ibidem*, pág. 90.

¹¹¹⁶ Vid. EM. TRLS/2008.

(...) si bien la edificación tiene lugar sobre una finca y accede a su propiedad -de acuerdo con nuestra concepción histórica de este instituto-, por lo que puede asimismo ser considerada como una facultad del correspondiente derecho, la urbanización es un servicio público, cuya gestión puede reservarse la Administración o encomendar a privados, y que suele afectar a una pluralidad de fincas, por lo que excede tanto lógicamente como físicamente de los límites propios de la propiedad. Luego, allí donde se confíe su ejecución a la iniciativa privada, ha de poder ser abierta a la competencia de terceros, lo que está llamado además a redundar en la agilidad y eficiencia de la actuación”.

¹¹¹⁷ Vid. art. 8.1.c) TRLS/2008.

¹¹¹⁸ Vid. Artículo 126 LOUGA. Clases de sistemas de actuación.

1. Los polígonos se desarrollarán por el sistema de actuación que la administración determine en cada caso.

2. Los sistemas de actuación son los siguientes:

a) Sistemas de actuación directos:

1. Cooperación.

2. Expropiación.

reforzado por la garantía legal de “la dirección y control por las Administraciones Públicas competentes del proceso urbanístico en sus fases de ocupación, urbanización, construcción o edificación y utilización del suelo por cualesquiera sujetos, públicos y privados¹¹¹⁹”.

Esto supone una importante novedad con respecto al régimen urbanístico contenido en la LRSV/1998, que reconocía a los propietarios un auténtico derecho de iniciativa privada para promover la transformación urbanística del suelo¹¹²⁰, dándose la circunstancia de que en el suelo urbanizable podía entenderse aprobado por silencio administrativo el planeamiento de desarrollo presentado por los particulares¹¹²¹.

b) Sistemas de actuación indirectos:

1. Concierto.

2. Compensación.

3. Concesión de obra urbanizadora.

3. La expropiación forzosa podrá aplicarse, además, para la ejecución de los sistemas generales de la ordenación urbanística del territorio o de alguno de sus elementos, o para realizar actuaciones aisladas en suelo urbano”.

¹¹¹⁹ Vid. art. 3.2 TRLS/2008.

¹¹²⁰ Vid. art. 4 LRSV/1998.

“Acción urbanística e iniciativa privada.

1. Los propietarios deberán contribuir, en los términos establecidos en las leyes, a la acción urbanística de los entes públicos, a los que corresponderá, en todo caso, la dirección del proceso, sin perjuicio de respetar la iniciativa de aquéllos.

2. La gestión pública a través de su acción urbanizadora y de las políticas de suelo suscitará, en la medida más amplia posible, la participación privada.

3. En los supuestos de actuación pública, la Administración actuante promoverá, en el marco de la legislación urbanística, la participación de la iniciativa privada aunque ésta no ostente la propiedad del suelo”.

¹¹²¹ Vid. art. 16.3 LRSV/1998.

En la actualidad, el vigente TRLS/2008 no concibe ese derecho a la transformación del suelo como un auténtico derecho subjetivo, sino que reconoce simplemente el derecho de los particulares a participar en las actuaciones de nueva urbanización y a participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas¹¹²².

Conviene delimitar los posibles supuestos indemnizatorios existentes vinculados a la alteración anticipada del planeamiento, a su modificación o a su revisión generalizada.

En primer lugar, procede referirse al supuesto de *alteración anticipada del planeamiento*, antes de la conclusión de los plazos fijados en el mismo para su ejecución.¹¹²³

El nudo gordiano lo constituye el debate de si, por el hecho de haberse aprobado el planeamiento que contuviese la ordenación detallada, ya existía un auténtico derecho subjetivo patrimonializado o una simple expectativa. Esa circunstancia no se producirá en los supuestos de inejecución del planeamiento¹¹²⁴, sin perjuicio de que puedan surgir

“En todo caso, los instrumentos de planeamiento urbanístico de desarrollo que sean elaborados por las Administraciones públicas a las que no competa su aprobación, o por los particulares, quedarán aprobados definitivamente por el transcurso del plazo de seis meses, o del que, en su caso, se establezca como máximo por la legislación autonómica para su aprobación definitiva, contados desde su presentación ante el órgano competente para su aprobación definitiva, siempre que hubiera efectuado el trámite de información pública, solicitado los informes que sean preceptivos, de conformidad con la legislación aplicable, y transcurrido el plazo para emitirlos”.

¹¹²² Vid. art. 4 e) TRLS/2008.

¹¹²³ Art. 35.a) TRLS/2008.

¹¹²⁴ Cfr. NAVARRO DEL CACHO, C., “La responsabilidad de la Administración en la Ley (...)”, op. cit., pág. 797.

otras consecuencias indemnizatorias derivados de la pérdida de la facultad de participar en las actuaciones de nueva urbanización¹¹²⁵.

La posible lesión en la esfera patrimonial del ciudadano no vendría derivada tanto de la mera alteración del planeamiento¹¹²⁶, sino por los gastos en que pudiese haber incurrido de buena fe, en la confianza de

¹¹²⁵ Art. 25. Indemnización de la pérdida de la facultad de participar en las actuaciones de nueva urbanización.

1. Procederá valorar la facultad de participar en la ejecución de una actuación de nueva urbanización cuando concurran los siguientes requisitos:

a) Que los terrenos hayan sido incluidos en la delimitación del ámbito de la actuación y se den los requisitos exigidos para iniciarla o para expropiar el suelo correspondiente, de conformidad con la legislación en la materia.

b) Que la disposición, el acto o el hecho que motiva la valoración impida el ejercicio de dicha facultad o altere las condiciones de su ejercicio modificando los usos del suelo o reduciendo su edificabilidad.

c) Que la disposición, el acto o el hecho a que se refiere la letra anterior surtan efectos antes del inicio de la actuación y del vencimiento de los plazos establecidos para dicho ejercicio, o después si la ejecución no se hubiera llevado a cabo por causas imputables a la Administración.

d) Que la valoración no traiga causa del incumplimiento de los deberes inherentes al ejercicio de la facultad.

2. La indemnización por impedir el ejercicio de la facultad de participar en la actuación o alterar sus condiciones será el resultado de aplicar el mismo porcentaje que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para la participación de la comunidad en las plusvalías de conformidad con lo previsto en la letra b) del apartado primero del artículo 16 de esta Ley:

a) A la diferencia entre el valor del suelo en su situación de origen y el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación, cuando se impida el ejercicio de esta facultad.

b) A la merma provocada en el valor que correspondería al suelo si estuviera terminada la actuación, cuando se alteren las condiciones de ejercicio de la facultad".

¹¹²⁶ El planeamiento únicamente supone la "aptitud inicial para la edificación". (Cfr. NAVARRO DEL CACHO, C., "La responsabilidad de la Administración en la (...)", op. cit., pág. 802.

estar ejecutando un planeamiento legal en vigor. La cuantía de la correspondiente indemnización se fija, pues, en función del grado de consolidación del planeamiento¹¹²⁷.

La indemnización no será idéntica si se ha aprobado únicamente el planeamiento que contenga la ordenación detallada, el instrumento de urbanización o el proyecto de urbanización exigibles. Así pues, cuanto menor ejecución exista del planeamiento en vigor, menor responsabilidad patrimonial de la Administración por alteración del planeamiento habrá.

Por lo tanto, si no se ha añadido ningún contenido artificial al derecho de propiedad ni efectuado ningún desembolso económico para la transformación del suelo, si no se ha presentado ningún instrumento de planeamiento de desarrollo cuando fuere exigible¹¹²⁸, de

¹¹²⁷ Cfr. NAVARRO DEL CACHO, C., "La responsabilidad de la Administración en la (...), op. cit., pág. 795.

"(...) obviamente sería distinto para cada caso concreto en función del baremo de cumplimiento de las cargas y obligaciones urbanísticas y del grado de realización de las obras de urbanización".

Así lo establece el art. 26.2 TRLS/2008:

"Una vez iniciadas las actuaciones de urbanización se valorarán en la forma prevista en el apartado anterior o en proporción al grado alcanzado en su ejecución, lo que sea superior (...)"

¹¹²⁸ En los supuestos en que fuese exigible de conformidad con el art. 109 de la LOUGA.

Téngase en cuenta que excepto el suelo urbanizable "no delimitado", ninguna de las demás categorías de suelo urbano consolidado o no consolidado o urbanizable delimitado, exigen necesariamente un planeamiento de desarrollo; sino que la ordenación detallada podrá contenerse en estos casos en el plan general.

En cualquier caso, la práctica urbanística de los planeamientos en Galicia, demuestra que lo habitual es la fijación de "Áreas de Planeamiento Remitido", en las categorías de suelo anteriormente indicadas.

equidistribución, ni ningún gasto de urbanización, por la mera alteración del planeamiento, incluso antes del plazo previsto para su ejecución, no surge derecho indemnizatorio alguno.

El vigente art. 25.1.a) exige para haber lugar a derecho a la indemnización, que los terrenos hayan sido incluidos en la delimitación del ámbito de actuación y se den los requisitos exigidos para iniciarla o para expropiar el suelo correspondiente.

Esa posibilidad de inicio sólo sucederá cuando esté aprobado el planeamiento que contenga la ordenación detallada¹¹²⁹, que constituye un auténtico “presupuesto de ejecución”, de conformidad con lo previsto en el art. 109 LOUGA. Además, es este planeamiento pormenorizado el que contiene la determinación el “sistema de actuación” aplicable¹¹³⁰.

Por lo tanto, han de ser los denominados suelos “urbanizables”, que ya se hallen “activados” por contar con todos los parámetros urbanísticos y edificatorios y de las condiciones de desarrollo necesarias para posibilitar su transformación urbanística¹¹³¹.

¹¹²⁹ Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J., “Comentarios a la Ley de Suelo. Volumen II”, op. cit., 2ª ed., pág. 1133.

“Por de pronto, quedarían fuera de este derecho a la indemnización todos los supuestos de suelo urbanizable clasificado como tal por el planeamiento general pero no sectorizado o el sectorizado pero carente de la necesaria pormenorización, pues se trata de suelo respecto del que no es posible iniciar la ejecución”.

¹¹³⁰ Vid. Art. 127.2 LOUGA.

“2. La determinación del sistema de actuación deberá incluirse obligatoriamente en los instrumentos de planeamiento que contengan la ordenación detallada del suelo urbano no consolidado y del suelo urbanizable (...)”.

¹¹³¹ Cfr. PAREJO ALFONSO L. y ROGER FERNÁNDEZ, G., “Comentarios al Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)”, Iustel, Madrid, 2009, pág. 308.

En segundo lugar, puede producirse la *alteración del planeamiento, una vez concluidos los plazos para su desarrollo, no habiéndose ejecutado el mismo por causas imputables a la Administración*¹¹³².

Es un supuesto difícil de probar¹¹³³, al menos respecto a la existencia de un auténtico impedimento por la Administración urbanística actuante para la tramitación de los instrumentos de planeamiento de desarrollo, de equidistribución y de urbanización.

El TS ha reconocido este derecho indemnizatorio, por ejemplo, como consecuencia del incumplimiento de un convenio urbanístico por el Ayuntamiento de Vinaroz (Castellón), en la urbanización de una plaza a la que se había obligado como contrapartida a la cesión de los terrenos para este destino dotacional. Ese incumplimiento deriva en una alteración de la ordenación urbanística y en una pérdida del aprovechamiento urbanístico, que no pudo materializarse por causas imputables a la Administración, reconociendo el Alto Tribunal la correspondiente indemnización¹¹³⁴.

Se refieren a los suelos que ya cuentan con la definición de los usos, edificabilidades, ocupación, alturas máximas, así como de los plazos para el inicio de la actuación fehacientemente garantizados, conexiones a las redes de infraestructuras y servicios públicos preexistentes, sistemas generales adscritos, necesarios y previos para poder iniciar la ejecución de la misma sin más dilación que la aplicación del procedimiento-sistema de desarrollo que prevea la ley autonómica, bien por la iniciativa privada, bien por parte de la pública, mediante la aplicación de expediente de expropiación forzosa.

¹¹³² Art. 35.a) TRLS/2008.

¹¹³³ Cfr. NAVARRO DEL CACHO, C., "La responsabilidad de la Administración en la (...), op. cit., pág. 796.

¹¹³⁴ Vid. STS, Sala 3ª, 2-12-2008 (rec. 7221/2004).

"(...) el problema no es ese, sino el de que el Plan de 1988 señaló un determinado aprovechamiento a la finca y el posterior de 2001 lo ha disminuido, sin que el actor pudiera materializarlo por culpa del Ayuntamiento, que durante tantos años se

¿Qué sucede en los supuestos en el que planeamiento general no ha fijado plazos para su ejecución? En esos supuestos habrá derecho a indemnización en los casos en que la alteración del planeamiento se efectúe de forma precipitada, vulnerando la confianza legítima del interesado en la permanencia del mismo durante un tiempo razonable¹¹³⁵.

desentendió de su obligación de urbanizar la plaza, obligación que es perfectamente lícita. Y el Ayuntamiento ni siquiera alega que aquellas determinaciones sobre aprovechamiento urbanístico incorporadas a la escritura de donación fueran contrarias a Derecho o inconvenientes para el interés urbanístico del Municipio”.

Consideró que concurría el supuesto indemnizatorio del art. 41.1 LRSV/1998.

“1. La modificación o revisión del planeamiento sólo podrá dar lugar a indemnización por reducción de aprovechamiento si se produce antes de transcurrir los plazos previstos para su ejecución en el ámbito en el que a dichos efectos se encuentre incluido el terreno, o transcurridos aquéllos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración”.

¹¹³⁵ Cfr. IVARS BAÑULS J.A. y VILLARINO SAMALEA, G., *La responsabilidad por actos de naturaleza urbanística*, INAP, 2003, Madrid, pág. 65.

“Dicha garantía opera incluso en el supuesto de la inexistencia de plazo alguno de ejecución, de suerte que no puede privarse a los propietarios del derecho a obtener indemnización si se modifican o revisan los planes urbanísticos.

Cita la STS, Sala 3ª, 5-10-1998 (rec. 1658/1992):

“La responsabilidad derivada de una modificación anticipada de los planes se produce en los casos en que se haya establecido un plazo para su ejecución o en los que se entienda la existencia de un plazo implícito, no menos que en aquellos otros supuestos en que, en ausencia de programación temporal o de absoluta indeterminación, los promotores del proyecto urbanizador correspondiente, actuaron con la exigible diligencia para llegar a su ejecución, cumpliendo todos los trámites previstos necesarios para ella incluida la cesión de terrenos prevista en el Plan Parcial anterior y sin embargo la urbanización no se consumó por causas esencialmente imputables a la Administración, puesto que en este supuesto, el efectivo cumplimiento de los deberes y actuaciones que impone a los propietarios el ordenamiento urbanístico es lo que determina la patrimonialización de los contenidos artificiales del derecho de propiedad agregados al contenido inicial natural (...)”.

Existen pautas en la actual legislación urbanística para determinar cuál es ese “plazo razonable” ante la ausencia de esa determinación por el planeamiento general.

La más genérica se refiere a la ejecución de los planeamientos por cuatrienios¹¹³⁶. Consecuentemente, de no fijarse un plazo distinto en el planeamiento general, sería de aplicación el citado plazo cuatrienal, no habiendo lugar a indemnización una vez transcurrido sin ni siquiera haber presentado el planeamiento pormenorizado.

Además, cabe la expropiación-sanción de los citados derechos cuando se haya incumplido el plazo genérico de un año para la presentación de los instrumentos de equidistribución, una vez aprobado el planeamiento que contenga la ordenación detallada¹¹³⁷.

¹¹³⁶ Art. 30.b) Reglamento de Planeamiento Urbanístico. Se refiere a las determinaciones del plan general para el suelo “urbanizable programado”:

“b) Fijación del aprovechamiento medio de la superficie total y de la de cada uno de los sectores, si fuesen varios, del suelo necesario en cada cuatrienio (...)”.

Aunque este precepto ha sido derogado por el por Anexo.1 de Real Decreto 304/1993, de 26 febrero, puede utilizarse como criterio interpretativo.

En cualquier caso, el aún vigente art. 159.1 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, referido a las modificaciones del planeamiento, sigue aludiendo al “cuatrienio” como plazo de referencia:

“Cuando la modificación del Plan General llevase consigo una alteración del aprovechamiento medio de uno o varios sectores del mismo, será preciso fijar nuevamente sus respectivos aprovechamientos medios, así como el del suelo urbanizable programado cuyo desarrollo hubiere de efectuarse dentro del mismo cuatrienio (...)”.

¹¹³⁷ Vid. art. 127.3 LOUGA:

“Cuando se hubiera fijado un sistema de gestión indirecta y no se ejecutara conforme a los plazos o planes de etapas establecidos, o hubiera transcurrido más de un año desde la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico detallado sin que se

B. El modelo indemnizatorio de la Ley de Costas

La disposición transitoria 3^a.2.b) de la LC dispone que los Planes parciales aprobados definitivamente con posterioridad al 1 de enero de 1998 y antes de la entrada en vigor de la Ley de Costas, que resulten contrarios a ella, deberán ser revisados para su adaptación, “siempre que no se dé lugar a indemnización de acuerdo con la legislación urbanística”. La misma regla se aplicará a los Planes parciales cuya ejecución no se hubiera llevado a cabo en plazo, por causas no imputables a la Administración.

Esta previsión está motivada bien por la necesidad de evitar el pago de la indemnización o por la consideración de que existe una situación urbanística consolidada, que ha de ser respetada. La LC acepta ambas causas concurrentes. Por un lado, pretende evitar la incidencia sobre derechos urbanísticos que pudieran originar una carga indemnizatoria¹¹³⁸. Por otra parte, excluye la necesidad de afrontar un proceso de revisión de planeamiento, que introduciría un factor de inseguridad en las expectativas de edificación¹¹³⁹.

Si no existe reducción de aprovechamiento urbanístico, como consecuencia de la adaptación del correspondiente Plan Parcial a Ley de Costas, no habrá generado derecho a indemnización¹¹⁴⁰.

hubiere iniciado el proceso de desarrollo y ejecución el municipio podrá sustituir el sistema de ejecución (...).”

¹¹³⁸ Cfr. ORTEGA GARCÍA, A., “Implicaciones urbanística de la Ley (...)”, op. cit., pág. 303.

¹¹³⁹ Vid. EM.

¹¹⁴⁰ Cfr. ORTEGA GARCÍA, A., “Implicaciones urbanística de la Ley (...)”, op. cit., pág. 301.

La indemnización no se aplica a terrenos que hubieran sido clasificados como "urbanizables", aún en el supuesto de que se hubiesen suscrito convenios urbanísticos para el desarrollo del planeamiento general pero sin Plan Parcial aprobado definitivamente. Así lo reconoce la STS de la Sala 3ª, 5-11-2010¹¹⁴¹, considerando que "la patrimonialización del aprovechamiento urbanístico se concreta a través del pertinente instrumento que lo haga efectivo", supuesto que no concurre con la

¹¹⁴¹ La STS, Sala 3ª, 5-11-2010 (rec. 2117/2006), analiza el siguiente supuesto fáctico:

"En 1987 el Ayuntamiento de Lepe aprobó inicialmente unas Normas Subsidiarias que clasificaban parte de la finca no incluida en el deslinde de 1969 como terrenos aptos para urbanizar, celebrando posteriormente "NUEVA UMBRÍA, S.A." un convenio urbanístico con el referido Ayuntamiento. Estas normas fueron anuladas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla.

En 1990 se realizan, con arreglo a la ley de Costas de 1988, nuevos deslindes que determinan que la práctica totalidad de la finca pasara a tener la consideración de dominio público marítimo-terrestre. Esta cuestión es pacífica, pues habiendo sido objeto tales deslindes de diversos recursos contencioso-administrativos, los mismos fueron desestimados".

La sentencia de la Audiencia Nacional de 9 de febrero de 2006 (recurso contencioso-administrativo nº 510/2003) dictada en primera instancia, considera que no hay derecho a indemnización porque "la ley no la prevé (no se puede otorgar una concesión con derecho a edificar o consistente en una indemnización en metálico por no poder hacerlo)".

El TS comparte el citado argumento al considerar "plenamente acertada la conclusión de la Sala de instancia de que no resulta procedente el reconocimiento del derecho a edificar o su equivalente económico indemnizatorio, porque a la fecha de entrada en vigor de la Ley de Costas los terrenos carecían de usos o aprovechamientos de carácter urbano".

El recurrente no había probado la aprobación definitiva del correspondiente Plan Parcial antes de la entrada en vigor de la Ley de Costas, por lo que no surgió derecho indemnizatorio alguno.

Cita en su apoyo las SSTs, de 12 de abril de 2006 (RJ 2006, 3025) (casación 228/2003), 2 de noviembre de 2006 (RJ 2006, 9431) (casación 3307/2003) y 12 de diciembre de 2007 (RJ 2008, 1336) (casación 2911/2005).

simple aprobación inicial, aunque haya sido objeto de información al público.

La nulidad del Plan Parcial en vía administrativa o jurisdiccional determina la íntegra aplicación de la Ley de Costas, como si se tratase de terrenos sin plan parcial¹¹⁴², sin derecho a indemnización. En este sentido se pronuncia la citada STS con motivo de la declaración de nulidad de las Normas Subsidiarias de Lepe de 1987¹¹⁴³, que preveían un desarrollo urbanístico de 150 hectáreas en el borde litoral.

Ello sin perjuicio de que en estos casos también puede haber lugar a responsabilidad patrimonial, ya que como consecuencia de la aprobación de un planeamiento declarado nulo de pleno derecho, pueden haberse ejecutado gastos e inversiones, confiando en la vigencia y legalidad del mismo, como consecuencia de la apariencia provocada por la administración urbanística actuante¹¹⁴⁴.

Sin embargo, esta responsabilidad patrimonial, aún en los supuestos de declaración de nulidad de un planeamiento, no opera de forma automática, ya que se eximirá en los supuestos de dolo, negligencia o culpa grave en la actuación del planeamiento presentado por la

¹¹⁴² Cfr. ORTEGA GARCÍA, A., "Implicaciones urbanística de la Ley (...)", op. cit., pág. 310.

¹¹⁴³ Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 20 de mayo de 1994 (recursos contencioso-administrativos acumulados 229/88 y 539/88), que devino firme en virtud de STS de 31 de marzo de 2000 (RJ 2000, 5049) (casación 8185/94).

¹¹⁴⁴ Cfr. IVARS BAÑULS, J.A. y VILLARINO SAMALEA G., *La responsabilidad por actos (...)*, op. cit., pág. 64.

Citan en su apoyo la STS, Sala 3ª, 7-10-1987.

iniciativa privada, que contravenga la legislación territorial y/o urbanística o las normas de aplicación directa¹¹⁴⁵.

La incidencia práctica de esta disposición transitoria 3ª.2.b) ha sido escasa, dada la premura con la que los distintos operadores urbanísticos, con la connivencia de diversas Administraciones Públicas, han tramitado la aprobación de los planes parciales correspondientes e iniciado su ejecución, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas¹¹⁴⁶.

¿Cómo es posible que el POLGA establezca una regla general para ejecutar planeamientos de desarrollo durante tres años, sin haber efectuado un análisis caso a caso de las circunstancias concurrentes? Tal y como recuerda la STS de 5 de noviembre de 2010 citada¹¹⁴⁷:

¹¹⁴⁵ Vgr. Puede haberse presentado un planeamiento que incumpla las “normas de aplicación directa”, con el fin de obtener una mayor rentabilidad económica y degradando los valores paisajísticos. En estos supuestos puede existir una cierta actuación culposa por el particular, que determinará la inexistencia de responsabilidad patrimonial por la Administración.

¹¹⁴⁶ Cfr. MARTÍN MATEO R. y VERA REBOLLO, F., “Problemas de ordenación territorial y urbanística en el litoral survalenciano: consideraciones sobre planeamiento, conservación de costas y promoción del turismo residencial”, *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 114, págs. 643-644.

“En cuanto a las modificaciones jurídicas la Ley es particularmente respetuosa con los derechos adquiridos al autolimitarse en sus innovaciones la ampliación de la zona de servidumbre, a los terrenos que no dispongan de plan parcial y ser sólo de aplicación general en los espacios no transformados todavía por el planeamiento, prácticamente equivalente a suelo rústico. En tal situación quedan muy pocos terrenos practicables o interesantes, si es que hay alguno en nuestro litoral, sobre todo después del anuncio de aprobación por el Gobierno del Proyecto de Ley que ha suscitado una presurosa carrera para la definición como urbano o urbanizable programado de todo lo que pudiera ser útil”.

¹¹⁴⁷ Rec. 2117/2006.

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

“la norma transitoria no puede ser interpretada de forma que propicie y legitime la materialización de situaciones frontalmente contrarias con la propia Ley”.

El motivo puede hallarse en la dificultad de lograr el grado de conocimiento de en qué fase de ejecución se encuentra el planeamiento respectivo. No siempre los municipios han colaborado en pro de la sostenibilidad ambiental, entre otras circunstancias por la proximidad de esta Administración a los ciudadanos, que la hace más permeable a las presiones sociales que se derivan de esa cercanía.

C. El modelo indemnizatorio del POLGA

El POLGA ha seguido un criterio de actuación similar al PDUSC II de Cataluña. Ha establecido como “límite de ordenación” la supuesta exigencia de responsabilidad patrimonial por alteración del planeamiento territorial. Ha fijado como referencia la aprobación del planeamiento con ordenación detallada, como si de la alteración del mismo se derivase una indemnización por la alteración de un auténtico derecho subjetivo¹¹⁴⁸. Se ha querido evitar el supuesto indemnizatorio típico, relativo a la alteración del planeamiento, cuando aún no hubiesen transcurrido los plazos para la ejecución del planeamiento, o

¹¹⁴⁸ CFR. AGUIRRE I FONT, J. M^a., “La ordenación, planificación y gestión del litoral en Cataluña: el Plan estratégico para la gestión integrada de las zonas costeras”, *Estudios sobre (...)*, op. cit., pág. 279.

“(…) el Gobierno catalán, para intentar evitar posibles demandas por responsabilidad patrimonial derivadas de las disposiciones de los PDUSC, ha hecho que la misma institución de la responsabilidad patrimonial en materia urbanística opere como límite de la política de ordenación del litoral y, en concreto, de las disposiciones de los dos PDUSC”

después si la demora se ha producido por causas imputables a la Administración¹¹⁴⁹.

La LOUGA no determina un plazo concreto para la ejecución del planeamiento, aunque sí efectúa una referencia al término del que dispone la iniciativa privada, en los supuestos en que el sistema de actuación sea “indirecto”: cuando se hubiera fijado un sistema de gestión indirecta y no se ejecutara conforme a los plazos o planes de etapas establecidos, o hubiera transcurrido más de un año desde la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico detallado sin que se hubiere iniciado el proceso de desarrollo y ejecución, el municipio podrá sustituir el sistema de actuación “indirecto”, por uno de los “directos¹¹⁵⁰”. El plazo de un año anteriormente señalado es un plazo supletorio, dado que normalmente los “planes de etapas” para la ejecución del planeamiento general, son cuatrienales¹¹⁵¹.

¹¹⁴⁹ Art. 25.1.c TRLS/2008. “Indemnización de la facultad de participar en las actuaciones de nueva urbanización (...).

c) Que la disposición, el acto o el hecho a que se refiere la letra anterior surtan efecto antes del inicio de la actuación y del vencimiento de los plazos establecidos para dicho ejercicio, o después si la ejecución no se hubiera llevado a cabo por causas imputables a la Administración”.

¹¹⁵⁰ Vid. art. 127.3 LOUGA.

Los sistemas de actuación directos son la “cooperación” y la “expropiación” (Vid. art. 126.2.a- LOUGA).

¹¹⁵¹ Vid. art. 19.1.c) RD 2159/1978, por el que fue aprobado el Reglamento de Planeamiento Urbanístico:

“1. Los Planes Generales Municipales de Ordenación contendrán las siguientes determinaciones de carácter general (...):

c) Programación en dos etapas de cuatro años del desarrollo del Plan en orden a coordinar las actuaciones e inversiones públicas y privadas de acuerdo con los planes y programas de los distintos Departamentos ministeriales”.

El POLGA ha querido evitar cualquier atisbo de responsabilidad patrimonial, al determinar un período de transitoriedad amplio -tres años- con el fin de que pudiera terminarse la ejecución de los planeamientos pormenorizados aprobados definitivamente y que no se produjese el supuesto indemnizatorio previsto en el art. 35.a) TRLS/2008¹¹⁵². Se trata, pues, de evitar un supuesto indemnizatorio derivado de la alteración anticipada del planeamiento, sin que hayan transcurrido los plazos para su ejecución. Ese término temporal “opera dando seguridad al mercado inmobiliario y a las actividades de ejecución del planeamiento realizadas vigente el plan, puesto que aunque se modifique éste no provocarán pérdidas para el inversor¹¹⁵³”. Este régimen indemnizatorio se fundamenta en “la seguridad del tráfico jurídico, de manera que la participación de los interesados en la ejecución del planeamiento les otorga la condición de colaboradores de la Administración pues, cumpliendo las exigencias de la función social de la propiedad, cooperan en la realización de los fines de interés público a que tiende el planeamiento, y la colaboración con el poder público está sujeta de modo más estricto, si cabe, a las exigencias de la buena fe¹¹⁵⁴”.

¹¹⁵² Vid. art. 35.a) TRLS/2008:

“Dan lugar en todo caso a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de los siguientes supuestos:

a) La alteración de las condiciones de ejercicio de la urbanización, o de las condiciones de participación de los propietarios en ella, por cambio de la ordenación territorial o urbanística o del acto o negocio de la adjudicación de dicha actividad, siempre que se produzca antes de transcurrir los plazos previstos para su desarrollo o, transcurridos éstos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración”.

¹¹⁵³ Vid. STS, Sala 3^a, 11-10-2004 (rec. 7846/1999).

¹¹⁵⁴ *Ibidem*.

Una vez concluido el “plan de etapas” sin que los promotores hayan procedido a la ejecución jurídica y material del planeamiento, mediante la tramitación de los instrumentos de equidistribución y urbanización correspondientes, no habría derecho a indemnización, tal y como recuerda el art. 23.2 TRLS/2008. Ello se debe a la circunstancia de que, si bien la alteración anticipada trata de proteger a quienes legítimamente efectúan un esfuerzo inversor que ven frustrado de forma precipitada, *a sensu contrario*, los supuestos indemnizatorios no están legalmente previstos para amparar actuaciones especulativas a la espera de un mayor alza del precio del suelo.

El POLGA renuncia a un análisis exhaustivo, caso por caso, de si han transcurrido los plazos de ejecución del correspondiente planeamiento pormenorizado, generalizando la regla transitoria de los tres años¹¹⁵⁵.

Parte de la doctrina ha negado la existencia de supuestos indemnizatorios por alteración de planeamiento cuando se trate de un instrumento de ordenación del territorio¹¹⁵⁶. No comparto el criterio, en

¹¹⁵⁵ Vid. *Memoria ambiental*, pág. 58.

Expresa que no se impide ningún desarrollo urbanístico que esté en plazos de ejecución, por causas imputables al POLGA, “por lo tanto, no existen derivados de su aplicación supuestos indemnizatorios”.

¹¹⁵⁶ BELTRÁN AGUIRRE entendía, en el marco de la LRSV/1998, que quedaban excluidos los planes de ordenación del territorio, por constituir un ámbito perfectamente diferenciado del urbanístico.

SÁNCHEZ DE MERCADO no comparte el citado razonamiento, ya que una “ubicación formal” de un instrumento en la ordenación del territorio y no en el urbanismo, no debe llevar aparejada la negativa a la indemnización cuando la lesión se ha producido. El vigente TRLS/2008, emplea en su art. 3 la expresión “ordenación territorial o urbanística”.

(Cfr. GARCIA GÓMEZ DE MERCADO, F., *Responsabilidad patrimonial de la Administración*, Comares, Granada, 2009, pág. 175).

tanto en cuanto la vinculación a “concretos destinos” es una consecuencia de la ordenación territorial y urbanística¹¹⁵⁷”. La ordenación territorial incide claramente en el régimen de usos que va a configurar las condiciones para el ejercicio del derecho de propiedad. Esa exhaustividad reglamentaria que contiene el POLGA vincula al planeamiento urbanístico. De ahí que se haya previsto un plazo de transitoriedad tan amplio, para evitar supuestos indemnizatorios por alteración sobrevenida del planeamiento, antes de los plazos para su ejecución¹¹⁵⁸.

VI. LA INCIDENCIA DEL POLGA EN LA GESTIÓN URBANÍSTICA

1. La revisión de desarrollos urbanísticos

El POLGA utiliza la expresión “desarrollo urbanístico” (Capítulo II, Título IV) para referirse a todos los procesos de ocupación del suelo, incluida la implantación de sistemas¹¹⁵⁹. Identifica “desarrollo” con

¹¹⁵⁷ Así lo recuerda el art. 7.1 TRLS/2008:

“El régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuesto por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística”.

¹¹⁵⁸ Cfr. GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., *Responsabilidad patrimonial de (...)*, op. cit., pág. 175.

“(…) en la medida en que la ordenación territorial vincule a la urbanística, una planificación territorial, aunque no sea nueva, que altera lo establecido por un plan urbanístico también generaría responsabilidad de la Administración”.

¹¹⁵⁹ Vgr. Art. 68.1, cuando prohíbe los desarrollos urbanísticos en terrenos de la *Red de Espacios Naturales de Galicia*, “excepto cuando se trate de áreas destinadas a sistemas generales o locales”.

“crecimiento” (arts. 60.1 y 3), aunque después se contradice y engloba en aquel concepto la implantación de dotaciones. Se ha adjetivado como “sostenible” para conciliar posibles crecimientos con la adecuada preservación de los recursos naturales y el cumplimiento de unos estándares mínimos.

La utilización expansiva del concepto “desarrollo sostenible” puede inducir a confusión¹¹⁶⁰ dado que se ha identificado tradicionalmente con el de “transformación urbanística”. No se ajusta a la terminología de la legislación básica estatal al referirse a “actuaciones de transformación urbanística” (art. 14 TRLS/2008), que incluye tanto las de “urbanización” (art. 14.1.a) que suponen el paso de un ámbito de suelo rural al de urbanizado, mediante la implantación de una red de servicios e infraestructuras propias de los núcleos de población, como las actuaciones de “dotación” (art. 14.1.b) para incrementar en un ámbito de suelo ya urbanizado las dotaciones públicas.

La ejecución física de un proceso “desarrollo urbanístico” previsto en el planeamiento supone en términos jurídicos el estadio final la transformación ordenada del suelo, operando la conversión del suelo que pasa de la situación básica de “rural” a la de “urbanizado¹¹⁶¹”, situación que no necesariamente se produce por la mera implantación de un sistema¹¹⁶².

¹¹⁶⁰ Tal y como señala la Exposición de Motivos de la LOUGA (aptdo. 4°):

“Era preciso, pues, abordar la regulación de esta clase de suelo rústico, a la par que el suelo de los núcleos de población ubicados en el medio rural, de una manera más objetiva y detallada que, desde la óptica de su protección global frente a los procesos de desarrollo urbanístico (...)”.

¹¹⁶¹ Arts. 12.2.b) y 3 TRLS/2008.

¹¹⁶² Así el TSJ de Galicia en su sentencia nº 688/2010, de 1 de julio (rec. 4010/2006) consideró que por el hecho de existir unas instalaciones del Ministerio de Defensa el

El desarrollo urbano o urbanístico ha sido definido como la “extensión progresiva en superficie e intensidad de ciudades y aglomeraciones urbanas a través del fomento del suelo urbanizable, es decir, del que es objeto de transformación urbanística en los términos establecidos en la legislación urbanística y el planeamiento aplicable¹¹⁶³”.

Así, la Ley 1/1997, de 24 de marzo, de Suelo de Galicia, configuró el “suelo rústico apto para urbanizar”, como aquél que permite que puedan incorporarse al proceso de desarrollo urbanístico áreas de suelo rústico común¹¹⁶⁴, que no deban ser objeto de especial protección, y ello con la finalidad de evitar la clasificación excesiva de suelo urbanizable.

suelo no podía considerarse como “urbanizado” sino en la situación básica de “rural” al no ser objeto de un proceso de transformación urbanística:

“ (...) estaba clasificado por el planeamiento vigente como suelo no urbanizable de protección de infraestructuras de defensa y protección forestal y, acorde con ello, carecía de los servicios exigidos para que fuera urbano, como lo acredita, no sólo el hecho probado de que no contaba con los servicios de electrificación y demás abastecimientos, sino también con el hecho de que la propia promotora de la construcción de la residencia geriátrica había rellenado el terreno y construido un vial, sin que se alterara el régimen por el hecho de que el Ministerio de Defensa hubiera desafectado el terreno y lo hubiera cedido, pues el terreno seguía protegido por razones forestales, y sin que la eventual modificación que pudiera prever en el futuro el operador normativo tenga relevancia alguna en este caso, según se ha indicado”.

¹¹⁶³ Cfr. PONS GONZÁLEZ, M. Y DEL ARCO TORRES, M.A. “Diccionario de...”, op. cit., p.159.

¹¹⁶⁴ Vid. Exposición de Motivos Ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia (BOE nº 103, 30-4-2007).

El artículo 78.1º se refería precisamente a la “incorporación al proceso de desarrollo urbanístico” del suelo rústico, estableciendo:

“1. En las áreas delimitadas por el plan general de ordenación municipal de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.d), podrán incorporarse al proceso de desarrollo urbanístico superficies de suelo rústico común mediante la aprobación de los planes parciales a que se refiere el artículo 23 de la presente Ley”.

En mi opinión, hubiera sido más acertado denominar el Capítulo II del Título IV del POLGA, en lugar de “desarrollos urbanísticos”, *criterios de ejecución urbanística de las determinaciones del POLGA*, en los que se podría haber diferenciado el tratamiento de los “desarrollos urbanísticos” propiamente dichos, con respecto a la implantación de “sistemas”, al poseer un régimen jurídico urbanístico diferenciado¹¹⁶⁵.

Por otra parte, el POLGA establece “normas generales” que orienten el desarrollo de los suelos sometidos a su ámbito de aplicación, realizando una regulación general en los arts. 60 y 61, y una específica para cada área en los arts. 62 a 72.

Deberán justificarse en función de las necesidades de crecimiento municipal¹¹⁶⁶. Esa motivación que ha de contenerse en la “memoria” del planeamiento urbanístico general, deberá ponderar los índices demográficos o la implantación de nuevos centros de empleo, que puedan justificar un aumento de la capacidad residencial del municipio.

Habrán de realizarse “en dirección contraria a la costa¹¹⁶⁷”, evitando la edificación en posiciones dominantes sobre ésta¹¹⁶⁸. Las edificaciones se

¹¹⁶⁵ Un “desarrollo urbanístico” se efectuará mediante la clasificación del suelo como “urbano no consolidado” (art. 12.b LOUGA) o como suelo “urbanizable” (art 14 LOUGA), o la delimitación de una “actuación de carácter integral” en el suelo de núcleo rural (art. 56.1.e), mientras que la implantación de sistemas se va a regir por los arts. 165 a 173 de la LOUGA

¹¹⁶⁶ Vid. art. 60.1 POLGA.

¹¹⁶⁷ Esta previsión se contiene para las “áreas de mejora ambiental y paisajística” (art. 64), para las “áreas de ordenación” (art. 65), para los “espacios de interés” (art. 67.3) y para el “agregado urbano” (art. 70).

¹¹⁶⁸ Vid. Art. 61.2.a) POLGA.

situarán delante de los núcleos existentes únicamente con el objetivo de completar la fachada marítima o la trama existente¹¹⁶⁹.

Prevé desarrollos urbanísticos “aislados”, con la finalidad de compactar y armonizar asentamientos de población preexistentes, que requieran de actuaciones de integración paisajística y ambiental. Se activarán mediante la delimitación de “áreas de recalificación”¹¹⁷⁰, a través del planeamiento urbanístico municipal¹¹⁷¹, si bien el POLGA no indica cual es la figura de planeamiento urbanístico que ha de utilizarse para delimitar las citadas áreas y si las mismas han de coincidir necesariamente con el polígono como ámbito de referencia físico y jurídico para la ejecución del planeamiento.

También contempla la implantación asistemática “de actividades productivas, industriales, dotacionales y empresariales de tal forma que se genere el mínimo impacto sobre el territorio”. No restringe su localización únicamente al “área de ordenación”, ni que en caso contrario tengan que estar vinculadas a un interés supramunicipal.

El art. 62 señala que en las zonas de “protección intermareal” están prohibidos los “desarrollos urbanísticos” excepto que se trate de las áreas destinadas a sistemas generales o locales de estos, siempre y

¹¹⁶⁹ Esta previsión sólo se prevé para las “áreas de mejora ambiental y paisajística” (art. 64.2), para los “espacios de interés”, “siempre y cuando no lesione los valores identificados (art. 67.3).

No se contempla para las “áreas de ordenación”, dado que en estas pueden efectuarse actuaciones “sistemáticas” de transformación urbanística, siempre y cuando estén justificadas, donde ahí la determinación resulta “excluyente”, en el sentido de prohibir crecimientos hacia la costa.

¹¹⁷⁰ Vid. art. 60.2 POLGA.

¹¹⁷¹ Vid. art. 71.2º POLGA.

cuando su utilización y tratamiento sea acorde con el carácter y los valores identificados.

La creación de sistemas generales o locales no constituye un proceso de “desarrollo urbanístico”¹¹⁷². Tampoco puede incluirse en las denominadas actuaciones de “dotación” identificadas en el art. 14.2 TRLS/08, ya que éstas se plantean en el suelo “urbanizado”.

En definitiva, el POLGA incluye en el concepto de “desarrollo urbanístico” la creación de sistemas públicos, lo que no deja de ser una incoherencia ya que, vgr. la creación de una senda verde litoral¹¹⁷³, no va a suponer ningún proceso de transformación urbanística.

2. La localización de los sistemas en el borde litoral y la adscripción a efectos de su obtención

La circunstancia de que el suelo esté clasificado urbanísticamente como “rústico” o “no urbanizable” no supone que no pueda realizarse ningún

¹¹⁷² OCHOA GÓMEZ se refiere a las actuaciones destinadas a la obtención de “sistemas generales” como “ámbitos de ejecución”, precisamente para equilibrar los procesos de “desarrollo urbanístico”, en referencia a la Ley 2/2006, del Parlamento Vasco:

“En la nueva Ley denota esta finalidad el art. 53.1.f), cuando exige que el itinerario de sistemas generales asegure la racionalidad y coherencia del desarrollo urbanístico, garantice la calidad y funcionalidad de los espacios de uso colectivo, y su adscripción o inclusión, en su caso, en ámbitos de ejecución, a los efectos de su obtención y, en aquellos supuestos en que resulten funcionalmente necesarios para el desarrollo de uno o varios ámbitos de ordenación concretos, a los efectos también de su ejecución y asunción del coste”.

¹¹⁷³ La determinación “orientativa” 6.12 de las DOT dispone: “Las Administraciones competentes definirán una red de itinerarios costeros, «Senda de los Faros», con el objetivo de habilitar el tránsito público peatonal y, en su caso, de bicicletas, que permita recorrer el litoral gallego, respetando en todo momento los componentes del patrimonio natural y de la biodiversidad”.

tipo de actuación en el mismo. Es una clase de suelo que potencialmente no va a ser transformada por la urbanización, “pero esto no es obstáculo para que dichos terrenos puedan ser la base o el soporte de usos y actividades más allá de lo que podemos conocer como tradicionales o naturales¹¹⁷⁴”.

El art. 62 del POLGA, considera compatible en el ámbito identificado como “protección intermareal” la creación de “sistemas generales o locales”, pero no identifica a qué tipo de sistemas se refiere, olvidándose de la amplia variedad de los mismos contenidos en la normativa urbanística de aplicación ¹¹⁷⁵. Puede conducir a la interpretación de que se permite la implantación del identificado como “sistema de equipamiento comunitario”, para usos administrativos, comerciales, culturales y docentes, sanitarios, asistenciales, religiosos.

Esto resultaría absolutamente paradójico e iría claramente contra la propia definición del “área de protección intermareal” identificada en el art. 10: áreas en las que el escenario costero se prolonga por rías y estuarios, generando formas asociadas a las dinámicas fluviomarinas, compartiendo sus mismas características y valores de conservación, englobando los espacios de elevado valor natural y ambiental que albergan las llanuras intermareales, así como las marismas altas y bajas. Evidentemente, la interpretación de la compatibilidad otro tipo de

¹¹⁷⁴ Cfr. AYALA GONZÁLEZ, R. “Ordenación Territorial y Urbanística (...)”, op. cit., pág. 661.

¹¹⁷⁵ Vid. art. 25 RD 2159/1978, de 23 de junio, por el que fue aprobado el Reglamento de Planeamiento Urbanístico.

En el mismo sentido, puede observarse el art. 47.1º.b) y 2º b) de la LOUGA, referidos respectivamente al identificado como “sistema de equipamiento comunitario”.

sistemas, que no sea el de “zonas verdes y espacios libres”, resulta ilógica, pero no está expresamente excluida en el art. 62¹¹⁷⁶.

La zona de “protección intermareal” es un ámbito que necesariamente ha de ser clasificado como “rústico de protección de costas” en aplicación del art. 32 de la LOUGA, lo cual no es óbice para su calificación como “sistema”, orientado fundamentalmente a la obtención de zonas verdes y espacios libres públicos, con el fin de garantizar el equilibrio legal entre usos intensivos del suelo y dotaciones públicas en los procesos de transformación del suelo¹¹⁷⁷. Las

¹¹⁷⁶ Puede entenderse que esta situación viene paliada por la última de las acepciones: “siempre y cuando su utilización y tratamiento sea acorde con los valores identificados”.

¹¹⁷⁷ De acuerdo con los estándares exigidos por el art. 47.1 y 2 de la LOUGA:

1. El plan general deberá contemplar las reservas de suelo necesarias para la implantación de los sistemas generales o del conjunto de dotaciones urbanísticas al servicio predominante del conjunto de la población, de su asentamiento, movilidad y empleo, en proporción adecuada a las necesidades de la población, y teniendo en cuenta la capacidad máxima residencial derivada del plan y, como mínimo, los siguientes:

a) Sistema general de espacios libres y zonas verdes de dominio y uso públicos, en proporción no inferior a 15 metros cuadrados por cada 100 metros cuadrados edificables de uso residencial.

b) Sistema general de equipamiento comunitario de titularidad pública, en proporción no inferior a 5 metros cuadrados por cada 100 metros cuadrados edificables de uso residencial.

2. Con independencia de los sistemas generales, el plan que contenga la ordenación detallada establecerá en el suelo urbano no consolidado y en el suelo urbanizable las reservas mínimas de suelo para las siguientes dotaciones urbanísticas:

a) Sistema de espacios libres públicos destinados a parques, jardines, áreas de ocio, expansión y recreo de la población:

-En ámbitos de uso residencial u hotelero: 18 metros cuadrados de suelo por cada 100 metros cuadrados edificables y como mínimo el 10% de la superficie total del ámbito.

-En ámbitos de uso terciario o industrial: el 10% de la superficie total del ámbito”.

DOT señalan como determinación¹¹⁷⁸ excluyente que: “Las actuaciones en suelo rústico de protección de costas, incluida la adecuación de espacios para uso y disfrute público, procurarán el mantenimiento de la máxima naturalidad y, en su caso, la restauración de la calidad medioambiental y la protección del patrimonio cultural costero”.

Las determinaciones más precisas, relativas al desarrollo del suelo, ya establecen con respecto al “tratamiento de la fachada marítima” que los espacios libres¹¹⁷⁹ se dirigirán hacia la costa para procurar un uso y goce del borde litoral, que garantice sus valores naturales y paisajísticos¹¹⁸⁰.

AGUDO GONZÁLEZ¹¹⁸¹ alude a otro tipo de “sistemas generales” que pueden implantarse en suelos “no urbanizables”, señalando que nuestro Derecho positivo no excluye que las grandes infraestructuras

¹¹⁷⁸ Vid. determinación 6.2.

¹¹⁷⁹ Resulta curiosa, la omisión del término “zona verde”, y que tampoco se haya precisado –aunque pueda parecer lógico– que se trata de espacios libres de “titularidad pública”.

GONZÁLEZ RÍOS, razona que: “el concepto de espacios libres es más amplio que el de zona verde, de forma que el primero engloba el segundo. Así lo demuestra el hecho de que el art. 19.1.b) del RPU se refiera a “... sistema de espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes ...”, Y que el ART. 25.1.c del RPU cuando enumera los elementos que componen los espacios libres se refiera a parques urbanos públicos, que pueden tener la calificación de una zona verde, pero además, a otros espacios libres que no tienen porque tener esa calificación: parques deportivos, zoológicos, ferias, y “otras instalaciones análogas”.

“La mayoría de la Doctrina que analiza el concepto de espacio libre o zona verde lo hace centrándose en su titularidad pública, habida cuenta de la existencia de espacios libres de propiedad privada (...)”.

(Cfr. GONZÁLEZ RÍOS, I., *Bienes de Uso Público Municipal-II. El subsuelo, el vuelo y los espacios libres y zonas verdes*, Comares, Granada, 2002, pág. 117).

¹¹⁸⁰ Vid. art. 61.9 POLGA.

¹¹⁸¹ Cfr. AGUDO GONZÁLEZ, J., *Incidencia de la protección del medio ambiente (...)*, op. cit., pág. 457-459.

puedan ser implementadas en suelo no urbanizable; más bien todo lo contrario. De hecho, en muchos casos es inevitable que la construcción de estas obras públicas tenga cabida en esta clase de suelo. Pensemos, por ejemplo, en las autopistas¹¹⁸², en las redes de alta tensión¹¹⁸³ o en las obras de conducción de agua para abastecimiento y mejora de ampliación de regadíos¹¹⁸⁴.

La legislación canaria¹¹⁸⁵ identifica el “suelo rústico de protección de infraestructuras” con “zonas de protección y de reserva que garanticen la funcionalidad de infraestructuras viarias, de telecomunicaciones, energéticas, hidrológicas, de abastecimiento saneamiento y análogas¹¹⁸⁶”. Vincula la ejecución de estos sistemas, a la circunstancia

¹¹⁸² Vid. STS de 28 de mayo de 1986 (Ar. 4471).

¹¹⁸³ Vid. STS de 31 de octubre de 1984 (Ar. 5737).

MENÉNDEZ REXACH, se refiere a la “Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional, que permitió excepcionalmente y por razones de utilidad pública debidamente acreditadas, la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para líneas aéreas de alta tensión, previa autorización del Consejo de Ministros, siempre que no se localicen en tramos de costa que constituyan playa u otros ámbitos de especial protección (Disposición adicional segunda). Esta disposición se ha mantenido en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, que derogó la anterior. (Cfr. MENÉNDEZ REXACH, A., “La distribución de competencias en la Ley de costas y la gestión integrada del litoral”, *Estudios sobre la ordenación planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2009, pág. 126.

¹¹⁸⁴ Vid. SSTS de 17 de julio de 1987 (Ar. 7524), 20 de septiembre de 1990 (Ar. 7297), 17 de mayo de 1993 (Ar. 3488), 11 de octubre de 1994 (Ar. 7810) o de 5 de marzo de 1997 (Ar. 1662).

¹¹⁸⁵ Vid. art. 55.b).5 del Decreto Legislativo 1/2000, de Canarias (Cfr. AGUDO GONZÁLEZ, J., *Incidencia de la protección del medio ambiente (...)*, op. cit., pág. 462).

¹¹⁸⁶ *Ibidem*, pág. 462.

de que no conlleven procesos de urbanización, y que tengan “trascendencia supramunicipal¹¹⁸⁷”.

AGUDO GONZÁLEZ se refiere al caso de Galicia, que prevé en el art. 32.2º.c) LOUGA, la categoría de suelo *rústico de protección de infraestructuras*, “constituido por los terrenos rústicos destinados al emplazamiento de infraestructuras y sus zonas de afección no susceptibles de transformación¹¹⁸⁸”, si bien esta clase de suelo no está pensada para determinar el régimen urbanístico de las zonas identificadas como “intermareal”, de “protección costera” o de “mejora ambiental y paisajística” del POLGA.

En Cantabria¹¹⁸⁹, se prevé la posibilidad de aprobar Planes Especiales con finalidades de desarrollo de infraestructuras marítimas; protección de la zona litoral, abastecimiento y saneamiento de aguas, ordenación

¹¹⁸⁷ Cfr. AGUDO GONZÁLEZ J., *Incidencia de la protección del medio ambiente (...)*, op. cit., pág. 460.

¹¹⁸⁸ *Ibidem*, págs. 461-462.

Alude al régimen de usos previstos para esta clase de suelo en la LOUGA.

“Por otro lado, los arts. 33.2.f) y 38.2 establecen entre los usos constructivos que pueden llevarse a cabo en esta categoría de suelo rústico “las infraestructuras y obras públicas en general. Evidentemente, nada de esto obsta para que los arts. 20.1.a) y b), 22.a) y b), 57.1. b), 64.j) o 166.3 de la Ley gallega prevean la adscripción e inclusión de sistemas generales”.

¹¹⁸⁹ AGUDO GONZÁLEZ, expresa: “Los arts. 112.3.c) y 113.1.a) de la Ley 2/2001 de Cantabria establecen la posibilidad de autorización en SNU de “actuaciones y usos específicos que quepa justificadamente considerar de interés público por estar vinculados a cualquier forma de servicio público o porque sea imprescindible su ubicación en el suelo rústico”. (Cfr. AGUDO GONZÁLEZ, J., *Incidencia de la protección del medio ambiente (...)*, op. cit., pág. 463).

de residuos, ordenación del subsuelo y protección del paisaje, riqueza etnográfica, recursos naturales y medio rural¹¹⁹⁰.

Así pues, siendo posible legalmente la localización de sistemas en las zonas más sensibles como la “intermareal” y de “protección costera”, deben estar orientadas la implantación de sistemas de zonas verdes y espacios libres públicos, aumentando el *Patrimonio Público Litoral*¹¹⁹¹ y, sólo en casos excepcionales donde no cabe otra posibilidad¹¹⁹², otro tipo de infraestructuras y de usos públicos.

A efectos de la obtención de estos terrenos dotacionales podrá utilizarse la técnica de la “adscripción” de los terrenos así calificados a un área de reparto (art. 111¹¹⁹³ LOUGA). La legislación urbanística de Galicia¹¹⁹⁴ prevé que puedan adscribirse los terrenos como sistema general de espacios libres y zonas verdes públicas a los nuevos desarrollos urbanísticos que estén previstos en los terrenos colindantes o vinculados funcionalmente a los mismos, sin que se tenga en cuenta su superficie a los efectos de cómputo de edificabilidad ni densidad. Se

¹¹⁹⁰ Cfr. BASSOLS COMA, M., “Los instrumentos de ordenación (...), op. cit., pág. 38.

¹¹⁹¹ Así la determinación orientativa 6.13 de las DOT prevé 6.13 que las Administraciones Públicas promuevan acciones para la ampliación del dominio público marítimo terrestre mediante la adquisición de suelo colindante con el fin de recuperar sus funciones naturales y paisajísticas.

¹¹⁹² Debidamente analizada a través de la *evaluación ambiental estratégica*.

¹¹⁹³ Art. 111 LOUGA:

“1. En el suelo urbanizable delimitado, las áreas de reparto incluirán uno o varios sectores completos y los sistemas generales que se integren en ellos o se les adscriban a efectos de su gestión.

2. Serán incluidos en las áreas de reparto los terrenos destinados a sistemas generales, salvo cuando su propia magnitud determine la improcedencia de que sean obtenidos a través de los sistemas de reparto de beneficios y cargas”.

¹¹⁹⁴ Vid. art. 32.4 LOUGA.

obtendrían en virtud de cesión obligatoria y gratuita a costa de los propietarios del sector al que se adscriban¹¹⁹⁵.

Cuestión distinta es que los propietarios de esos terrenos calificados como “sistema” y adscritos a nuevos desarrollos urbanísticos, participen de los beneficios y cargas de los nuevos procesos de transformación y ostenten el derecho a formar parte de la Junta de Compensación¹¹⁹⁶ y a hacer efectivos sus derechos en el polígono correspondiente¹¹⁹⁷.

Además de la cesión obligatoria y gratuita mediante la adscripción, como instrumentos de obtención de los terrenos calificados como “sistemas generales” puede acudir además a la expropiación forzosa¹¹⁹⁸, a la permuta forzosa, la ocupación directa, o al convenio urbanístico, siendo esta última forma la utilizada por el Ayuntamiento

¹¹⁹⁵ Art. 166.3.a) LOUGA:

“Los terrenos destinados por el planeamiento a sistemas generales en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable o, en su caso, suelo rústico incluido en un área de reparto se obtendrán: a) Por cesión obligatoria derivada de su inclusión o adscripción en un área de reparto y en el correspondiente polígono”.

¹¹⁹⁶ Siempre y cuando se haya actúe por el sistema de actuación de “compensación”.

¹¹⁹⁷ El art. 157.2 del RD 3288/1978, de 25 de agosto, por el que fue aprobado el Reglamento de Gestión Urbanística establece:

“Los propietarios del suelo incluidos en un polígono o unidad de actuación por el sistema de compensación, y los del suelo exterior al polígono ocupado para la ejecución de los sistemas generales, que deban participar en el polígono o unidad de que se trate, deberán constituirse en Junta de Compensación para poder aplicar el sistema. Los propietarios del suelo incluidos en un polígono o unidad de actuación por el sistema de actuación, y los del suelo exterior al polígono ocupado para la ejecución de sistemas generales, que deban participar en el polígono o unidad de que se trate, deberán constituirse en Junta de Compensación para poder aplicar el sistema”.

¹¹⁹⁸ Vid. art. 166 LOUGA.

de A Coruña¹¹⁹⁹ para la obtención de los terrenos destinados al Paseo Marítimo que bordea la ciudad.

3. La problemática de la excepcionalidad en la implantación de instalaciones y dotaciones en las zonas de protección

El art. 5.3.a) del POLGA prevé que, excepcionalmente, por el interés de su desarrollo en el marco de las políticas sectoriales de la Comunidad Autónoma de Galicia y atendiendo a los objetivos de la política sectorial, se podrán delimitar áreas para la localización de instalaciones y dotaciones que se desarrollarán por medio de planes y proyectos sectoriales de los recogidos en la Ley de Ordenación del Territorio de Galicia.

La cuestión consiste en resolver si será posible la implantación de estas instalaciones y dotaciones en las áreas protegidas. En mi opinión, sólo será posible, una vez superada la dialéctica de la evaluación ambiental estratégica, si consta acreditado que “por su naturaleza, no pueden tener otra ubicación¹²⁰⁰”.

¹¹⁹⁹ Vid. STS, Sala 3ª, 18-7-2007 (rec. 8948/2003).

¹²⁰⁰ En mi opinión, el juicio de valor habría de efectuarse de forma similar a las reservas y adscripciones establecidas en el art. 47 de la Ley de Costas y su reglamento.

Recientemente ha sido anulado mediante STS de 19 de octubre de 2009 (rec. 446/2007), el acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2007 por el que se declara la zona de reserva de una superficie de 287 hectáreas de suelo de dominio público marítimo-terrestre situada dentro de las 527 hectáreas que integran el área de las Aletas, término municipal de Puerto Real (Cádiz), así como el *Convenio suscrito con fecha 30 de abril de 2007 (publicado en el Boletín Oficial del Estado nº 117, de 16 de mayo de 2007)*, entre la Administración General del Estado y la Junta de Andalucía para la constitución del consorcio de actividades logísticas, empresariales, tecnológicas, ambientales y de servicios de la Bahía de Cádiz (“Consortio Aletas”).

Habrá que analizar el grado de compatibilidad de las mencionadas instalaciones y dotaciones con las determinaciones del POLGA, destinados a proteger la prevalencia ambiental del territorio. Si fuere totalmente incompatible, en mi opinión, habría que justificar debidamente su interés público y que se trata del único emplazamiento posible¹²⁰¹.

No basta por lo tanto, la loable justificación de que la actuación resulte propicia o ventajosa para el interés público y que contribuya al desarrollo socioeconómico de la zona, sino que, cuando trate de implantarse en áreas protegidas, habrá de justificarse, que por su naturaleza, no pueden tener otra ubicación¹²⁰².

¹²⁰¹ Cfr. SÁNCHEZ GOYANES E. y RODRÍGUEZ-PASSOLAS CANTAL J., “El desarrollo territorial sostenible como principio jurídico vinculante en la más reciente jurisprudencia”, *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación* n° 21, 2010-1, págs. 214-215.

Se refiere el autor al caso del “Consortio Aletas”, expresando que es cierto que la regulación legal permite acoger fines distintos de los generales de la tutela del dominio público y posibilita que en la zona afectada se realicen instalaciones y actividades distintas a las propias del régimen ordinario de protección del dominio. Pero esto no significa que al amparo de aquella regulación pueda emitirse una declaración de reserva cuyo designio sea la realización de fines enteramente incompatibles con la preservación del dominio público, excluyéndola de manera irreversible.

Esta observación, a mi entender, sería de aplicación también a las zonas de protección ambiental, intermareal, costera y de mejora ambiental y paisajística del POLGA, en el que supuestos de que pretendan implantarse instalaciones y dotaciones totalmente incompatibles con sus determinaciones, aunque estuviesen previstos en un plan sectorial, que por el principio de jerarquía normativa, estaría situado en un rango inferior que el POLGA.

¹²⁰² *Ibidem*, pág. 215.

SÁNCHEZ GOYANES manifiesta que los usos permitidos por el Consejo de Ministros con respecto a las “Aletas”, logístico, tecnológico, industria no contaminante de última generación, empresarial y de servicios a empresas, científico en función de apoyo a los

Esta restricción está ligada a la protección del “patrimonio natural” y a la prevalencia de los valores ambientales, tanto en relación con el establecimiento de usos en el demanio público marítimo terrestre, como en las franjas adyacentes.

Considerando que el POLGA tiene un mayor rango jerárquico que cualquier plan sectorial de incidencia supramunicipal que pretenda implantar una dotación, instalación e incluso una industria, puede resultar fácilmente atacable un instrumento derivado de ordenación del territorio que no respete los principios y determinaciones del POLGA.

¿Hasta qué punto un plan sectorial de incidencia supramunicipal de naturaleza reglamentaria puede derogar en la práctica el POLGA al ir en contra de sus determinaciones?; ¿supondría la derogación de un reglamento territorial por otro de la misma índole?

La Ley de Ordenación del Territorio de Galicia no jerarquiza los planes sectoriales de incidencia supramunicipales con respecto a los Planes Territoriales Integrados, como el POLGA. Sin embargo, tampoco lo hace directamente con respecto a las DOT, pero sería absurdo pensar que un plan sectorial puede vulnerar las determinaciones de aquéllas.

Por igual motivo, y considerando que el objeto de los Planes Territoriales Integrados tienen como objetivo propio la definición de un modelo territorial que haga compatible el desarrollo y la defensa del medio natural a fin de conseguir un crecimiento equilibrado y una

anteriores, parece claro que no se trata de actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación.

El autor también alude a la STS, Sala 3^a, 26-10-2005 (rec. 577/2001), que declaró no ajustada a Derecho la reserva demanial en Suances (Cantabria) para implantar una estación depuradora, articulada mediante acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2001. (ibídem, pág. 216).

mejora de la calidad de vida de sus habitantes, sería de difícil justificación un plan sectorial que contradijese sus determinaciones. Especialmente, si tenemos en cuenta la prevalencia de la planificación ambiental sobre la territorial y la urbanística¹²⁰³.

En estos casos, la mejor solución desde la perspectiva de la “seguridad jurídica” sería aprobar una Ley para la implantación de algún tipo de dotación o infraestructura supramunicipal, cuya relevancia trascienda los valores ambientales y paisajísticos que trata de proteger el POLGA y que suponga el sacrificio de las determinaciones de éste en aras de un interés prevalente superior.

Esa alternativa está basada en la experiencia canaria, con la aprobación de la Ley 3/2000, de 17 de julio, para la creación de un complejo hospitalario y sociosanitaria en la zona norte de la isla de Tenerife¹²⁰⁴.

¹²⁰³ Cfr. RISUEÑO DÍAZ, E.A., *La derogación singular del planeamiento general en Canarias*, *Estudios sobre Planeamiento Territorial y Urbanístico*, AA.VV., Dir. Santana Rodríguez, J.J., Tirant lo Blanch, 2011, pág. 271.

Aunque la LOTG no lo diga expresamente los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal son instrumentos derivados de las DOT y de los PTI, referidos estos últimos a áreas territoriales homogéneas.

El motivo de que el art. 22 de la LOTG no señale expresamente ese carácter “derivado”, puede tener su origen en el momento histórico en el que fue aprobada esa Ley, con una inexistente experiencia de planificación territorial en la Comunidad Autónoma, que requería la puesta en práctica con carácter inmediato de esos instrumentos territoriales intermedios para la implantación de dotaciones puntuales, sin necesidad de esperar al complejo proceso de aprobación de las DOT y los correspondientes PTI.

¹²⁰⁴ Cfr. RISUEÑO DÍAZ. E.A., “La derogación singular del planeamiento general (...)”, *op. cit.*, págs. 276-277.

Expresa el autor que la ubicación del complejo hospitalario se ajusta a las previsiones del Plan de Ordenación Insular de Tenerife en cuanto a la elección del término municipal donde se implantará, pero no respecto a su localización concreta, sin que

VII. LOS NÚCLEOS DE IDENTIDAD DEL LITORAL Y SU INTERRELACIÓN CON LOS “NÚCLEOS RURALES”

1. Aspectos históricos

Los núcleos de identidad del litoral (NIL) son asentamientos de población tradicionales¹²⁰⁵, cuya localización estratégica en el borde

tan siquiera se cumple el requisito de su previsión en un instrumento de ordenación territorial.

¹²⁰⁵ Ese carácter “tradicional” viene dado también por la tipología de las construcciones y la morfología de sus calles.

“Los asentamientos tradicionales, debido a la naturaleza abrupta y labrada de la costa, se caracteriza por estar agrupados en conjuntos formados por viviendas adosadas y de poco frente de fachada con unas comunicaciones mediante calles estrechas y sinuosas (o callejones en ciertos casos) paralelas a la línea de costa, cruzadas por otras normales a ellas.

Estas poblaciones concentradas pueden adoptar, de acuerdo con la clasificación propuesta por Caamaño Suárez, las siguientes configuraciones:

- . Pueblos en anfiteatro a pie de ladera, con fácil acceso a una cala donde se ubica el muelle (O Barqueiro).
- . Pueblos en istmo, con un fondeadero protegido por una península (Muxía o Malpica).
- . Pueblos o aldeas fluviales, en la ribera más protegida de la desembocadura de un río (Cedeira).
- . Pueblos o núcleos de ría, situados en torno a una playa y con una primera línea de edificaciones frente a ella, con las calles normales a ésta buscando la discontinuidad para evitar los efectos de los vientos (Aguíño o Bares)”. (Vid. Título III, Cap. 1 POLGA, *Estructura territorial*, pág. 10).

Las notas identitarias del carácter “tradicional” de los núcleos también ha sido recogidas en la STSJ de Galicia 571/2007, de 1-9-2007 (rec. 5126/2003):

costero y su vinculación al mar, les confiere una singularidad que los hace merecedores de un tratamiento específico¹²⁰⁶. Son una pieza fundamental del modelo territorial de la costa gallega que busca impulsar actuaciones de calidad, capaces de aprovechar plenamente el potencial y las oportunidades de un ámbito tan valioso¹²⁰⁷.

Los NIL forman parte de los “asentamientos de carácter fundacional”. Se identifican con los espacios en los que se produjeron los primeros procesos de “ocupación humana”, algunos de ellos vinculados a los “castros” celtas. Otros más recientes se refieren a “enclaves marinos que viven de la explotación del mar¹²⁰⁸”.

“ (...) la red de caminos tradicionales, los núcleos que conservan sus características originales con valor urbanístico, arquitectónico y cultural, las casas tradicionales representativas de una tipología o variante singular de esa tipología, los elementos etnográficos propios de la vida rural, y los elementos caracterizados de los espacios libres de uso comunitario, etc (...) elementos configuradores del medio rural-entre los que se citan los caminos, carballeiras, soutos y otros elementos naturales singulares, los núcleos rurales, las capillas, los cruceiros y petos, los puentes, los molinos, las fuentes y lavaderos, los hórreos, los hornos, et. - , y, por otro, los edificios, construcciones singulares de especiales valores arquitectónicos, urbanísticos, histórico-artísticos o culturales, entre los que se citan las Casas Grandes, las Casas populares, las Casas Rectorales y las Iglesias Parroquiales (...)”.

¹²⁰⁶ Vid. art. 17.1 POLGA

¹²⁰⁷ Cfr. *Guía de criterios de sostenibilidad e integración paisajística de los establecimientos de acuicultura litoral*, Ed. Dirección Xeral de Sostibilidade e Paisaxe, 2012, pág. 29.

¹²⁰⁸ Vid. Título III, Cap. 1 POLGA, *Estructura territorial*, pág. 10.

Tienen su “origen comercial o por concesiones reales (los monasterios, dada su necesidad de abstenerse de carne durante la Cuaresma, impulsan la fundación de núcleos costeros para garantizar su abastecimiento de pescado). En el siglo XVI la actividad marinera alcanza un gran desarrollo, que a mediados del siglo XVIII se ve impulsada por la llegada de emprendedores catalanes que introducen innovaciones en las técnicas de pesca y posteriores procesos de tratamiento”.

En esos “núcleos de identidad del litoral”, también estarían las entidades de población vinculadas a los puertos.

Se trata de poblaciones concentradas, en las que la “compacidad” como modelo urbanístico constituía el referente. Se trataba de formas de vida interrelacionadas y con una movilidad sostenible. No generaban una ocupación expansiva y fragmentada del territorio.

Es importante diferenciar las situaciones que se dan en los diversos tramos del litoral gallego. Así, frente al dinamismo de la costa de Lugo y el proceso de densificación y urbanización en la costa del Golfo Ártabro, las costas del norte de la provincia de A Coruña apenas lograron mantener su población. Una situación más desfavorable aparece en la “Costa da Morte” donde la mayor parte de los municipios costeros vivieron una evolución demográfica regresiva. Por otro lado, en la ría de Muros y Noya, aunque se dieron evoluciones positivas, no tienen las características del resto de las Rías Bajas, donde el fenómeno de la litoralización del crecimiento corresponde espacialmente al entorno de la Región urbana de las Rías Bajas¹²⁰⁹.

En parte las características físicas de la costa fueron históricamente determinantes para la distribución de estos asentamientos de población. En las Rías Bajas y en el Golfo Ártabro se dan las condiciones más idóneas para la implantación de grandes instalaciones portuarias y también donde existe una mayor riqueza biológica marina que permite el desarrollo de la pesca y el marisqueo¹²¹⁰.

Estos núcleos se han identificado en la historia de la legislación urbanística gallega con los núcleos “rurales tradicionales¹²¹¹”, en los

¹²⁰⁹ Directrices de Ordenación del Territorio, ed. Xunta de Galicia, pág. 213.

¹²¹⁰ *Ibidem*, pág. 213.

¹²¹¹ MEILÁN GIL, considera que “la LASGA desnaturalizó la finalidad del núcleo de población originariamente reducido al “rural”, al generalizar el concepto”. (Cfr.

cuales existe una “vinculación o preeminencia de actividades primarias de carácter agrícola, ganadero, forestal, pesquero o análogas¹²¹²”. Ello se debe fundamentalmente a la “ruralización” que caracteriza las entidades de población en Galicia por su vinculación a las actividades del sector primario.

De hecho, la primera Ley urbanística de Galicia de 1985 renuncia a definir los núcleos de población “urbanos”, conceptuando exclusivamente los “rurales¹²¹³”. Esto se debe a la escasa existencia de ciudades y villas¹²¹⁴ en Galicia y a que la vinculación al sector rural ha estado presente –a lo largo de su historia– en la mayoría de las entidades de población de esta Comunidad¹²¹⁵.

MEILÁN GIL, J.L., “Los núcleos rurales en la Ley del Suelo de Galicia”, *Anuario de la Facultad de Derecho de A Coruña*, nº 5, 2001, pág. 448).

¹²¹² Vid. art. 12.3 Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la Ley del Suelo a Galicia (LASGA). BOE nº 257, 26-10-1985.

¹²¹³ Dispone el art. 12.3 LASGA:

“3. Se entenderá por sistema de núcleos de población el constituido por los núcleos urbanos y rurales existentes.

Tendrán el carácter de núcleo rural existente aquellas áreas del territorio que, por existir agrupaciones de viviendas y surgir relaciones propias de la vida comunitaria que las conviertan en un asentamiento poblacional singularizado, diferenciado e identificable, el Plan o las Normas definan como tales, teniendo en cuenta, al menos, los parámetros de número y densidad de viviendas y distancia entre edificaciones. Asimismo se dividirán, según sus características, en tradicionales y de reciente formación.

Además de los anteriores, constituirán parámetros definitorios de núcleo rural los determinados por su ubicación y por la especial vinculación o preeminencia de actividades primarias de carácter agrícola, ganadero, forestal, pesquero o análogas”.

¹²¹⁴ Supone el “eslabón intermedio entre urbe y campo” (Cfr. FARIÑA TOJO, J., *Los asentamientos rurales en (...)*, op. cit., pág. 38.).

¹²¹⁵ FARIÑO TOJO, señala que es difícil determinar el carácter de “urbano”.

En cualquier caso, “urbano” se define en contraposición a los valores que caracterizan las entidades de población “rurales”, por la ausencia de su vinculación al sector primario¹²¹⁶ y la apuesta por los usos terciarios y residenciales.

2. Las determinaciones del POLGA relativas a los Núcleos de Identidad del Litoral y su ordenación por el planeamiento urbanístico

Como se ha visto, los “núcleos de identidad del litoral” se identifican fundamentalmente con los “núcleos rurales histórico-tradicionales”, por la preeminencia sociológica de su implantación en el territorio gallego. También mantienen correspondencia con las denominadas “villas costeras” propias del suelo urbano.

Para su ordenación urbanística, el POLGA se remite igualmente al planeamiento urbanístico en los términos que disponga la legislación urbanística, sin indicar cuál es el instrumento adecuado.

“(…) se habla de carácter urbano como indicador de un sentimiento diferenciable del de los paisanos. *La hostilidad manifiesta o latente del hombre de la ciudad frente al campesino en Galicia* – y esto en realidad no es un problema típico de Galicia, sino que está bastante generalizado-, *crea un conflicto de dos mundos sociales, de un lado un mundo como el rural, considerado como primitivo y tosco, y de otro lado el mundo urbano, más refinado y auténtico creador de cultura, según sus habitantes*”. (Cita el autor a CORES TRASMONT, B., *Sociología rural de Galicia*, A Coruña, 1973, pág. 94. Cfr. FARIÑA TOJO, J., *Los asentamientos rurales en (...)*, op. cit., pág. 40).

¹²¹⁶ Vid. diccionario RAE.

Urbano. “Perteneiente o relativo a la ciudad”.

Ciudad. “Conjunto de edificios y calles, regidos por un ayuntamiento, cuya población densa y numerosa se dedica por lo común a actividades no agrícolas”.

El Plan General de Ordenación Municipal delimitará¹²¹⁷ el perímetro de estos “núcleos de identidad del litoral”, cuando se identifiquen con el suelo de “núcleo rural¹²¹⁸”. Igualmente, corresponde a esta figura de planeamiento su identificación en el caso del suelo “urbano consolidado¹²¹⁹”. La delimitación tendrá, en todo caso, un carácter motivado y se realizará con base a su “historia, estructura morfológica y relación funcional y visual con el mar¹²²⁰”.

El POLGA entra en contradicción con la LOUGA, al exigir¹²²¹ que exista planeamiento derivado para concretar su desarrollo, obviando que el art. 109 de la Ley gallega únicamente establece la obligatoriedad de planeamiento remitido en el caso del suelo urbanizable “no delimitado¹²²²”.

En mi opinión, el suelo de “núcleo rural histórico-tradicional” y el suelo “urbano consolidado”, con el que se identifican fundamentalmente los NIL, pueden ser objeto de ordenación detallada en el propio planeamiento general¹²²³. Esos “núcleos de identidad del litoral”, corresponden a la situación básica de “urbanizado”, señalada en el art. 12.3 TRLS/2008, al haber sido ya objeto de transformación urbanística.

¹²¹⁷ Vid. art. 69.2 POLGA: El planeamiento general establecerá la figura por la cual se concretará su desarrollo, conforme a los principios establecidos en el POLGA, de forma especial los contenidos en su art. 42.

¹²¹⁸ Vid. art. 56.1.a) LOUGA.

¹²¹⁹ Vid. art. 54.a) LOUGA.

¹²²⁰ Vid. art. 69.1 POLGA.

¹²²¹ Vid. art. 69.2 POLGA.

¹²²² Vid. Art. 109.4 LOUGA: “En suelo urbanizable no delimitado se exigirá previamente la aprobación del correspondiente plan de sectorización”.

¹²²³ Vid. arts. 54 y 56.1 LOUGA.

En cualquier caso, más que “concretar su desarrollo”, lo que tiene que hacer el planeamiento que contenga la ordenación detallada es regular su composición estética, así como el equilibrio del régimen de usos, que garanticen los objetivos de la compacidad e integración paisajística.

El término “desarrollo” induce a confusión, dado que esos núcleos no van a sufrir procesos de transformación urbanística. Cuestión distinta es que terrenos colindantes, identificados con las tradicionales “zonas de influencia” o “áreas de expansión” de los núcleos rurales, si vayan a sufrir esos procesos (no así los asentamientos “fundacionales¹²²⁴” identificados claramente con los NIL).

Lo anterior no es óbice para que se acuda a instrumentos de planeamiento de menor rango que completen las determinaciones del planeamiento general, en cuanto a la ordenación de los volúmenes y su composición estética. Concretamente, me refiero a los estudios de detalle¹²²⁵ en el supuesto de los NIL incluidos en la delimitación del

¹²²⁴ Vid. Título III, Cap. 1 POLGA, *Estructura territorial*, pág. 15.

Los “núcleos de identidad del litoral”, son asentamientos de carácter “tradicional”.

Los asentamientos fundacionales, revisten esa misma nota característica. Vid. art. 17.1 POLGA.

¹²²⁵ Vid. art. 73 LOUGA:

“1. En desarrollo de los planes generales, planes parciales y especiales podrán redactarse estudios de detalle para manzanas o unidades urbanas equivalentes completas con los siguientes objetivos:

- a) Completar o reajustar las alineaciones y rasantes.
- b) Ordenar los volúmenes edificables.
- c) Concretar las condiciones estéticas y de composición de la edificación complementarias del planeamiento.

2. Los estudios de detalle en ningún caso podrán:

- a) Alterar el destino urbanístico del suelo.

suelo urbano. A este respecto, la disposición transitoria 3ª.3 de la Ley de Costas ya disponía con respecto al suelo urbano clasificado con anterioridad a su entrada en vigor, que “el señalamiento de alineaciones y rasantes, la adaptación o reajuste de los existentes, la ordenación de los volúmenes y el desarrollo de la red viaria se llevará a cabo mediante Estudios de Detalle¹²²⁶ y otros instrumentos urbanísticos adecuados”.

¿Qué se entiende por otros “instrumentos urbanísticos adecuados”? En mi opinión, en el supuesto de NIL existentes en suelo urbano consolidado, identificados fundamentalmente con las “villas” costeras,

-
- b) Incrementar el aprovechamiento urbanístico.
 - c) Reducir o modificar las superficies destinadas a viales, espacios libres o dotaciones públicas.
 - d) Prever la apertura de vías de uso público que no estén previamente contempladas en el plan que desarrollen o completen.
 - e) Aumentar la ocupación del suelo, las alturas máximas edificables o la intensidad de uso.
 - f) Parcelar el suelo.
 - g) Desconocer o infringir las demás limitaciones que les imponga el correspondiente plan.
 - h) Establecer nuevos usos y ordenanzas”.

¹²²⁶ Esta referencia específica a los “estudios de detalle”, es criticada por MARTÍN REBOLLO, al entender que tras la nueva redacción dada a la disposición transitoria 3ª por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, no tiene sentido efectuar una mención a un instrumento propiamente urbanístico, ajeno a la competencia del legislador estatal, como aclaró la STC 61/1997, de 20 de marzo.

“Dichos instrumentos tan concretos, por tanto, podrán o no existir, de conformidad con lo que disponga al efecto la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas. Y, de existir, podrán tener otra denominación” (Cfr. MARTÍN REBOLLO, L., *Leyes Administrativas*, 15ª ed., Aranzadi, Pamplona, 2009, pág. 1813).

podrá ser el Plan General¹²²⁷ el que efectúe la ordenación detallada, si no se precisan procesos de reforma, renovación interior o urbanización. *A sensu contrario*, cuando requieran de los procesos anteriormente citados, el suelo habrá de clasificarse como urbano no consolidado¹²²⁸ y su ordenación pormenorizada podrá efectuarla el Plan General o el Plan Especial de Reforma Interior (PERI)¹²²⁹.

Sin perjuicio de lo anterior, las determinaciones previstas por el Plan General para el suelo urbano consolidado podrán ser completadas en cuanto a su integración estética por los estudios de detalle, o por los Planes Especiales de Protección del Paisaje (a los que se aludirá

¹²²⁷ Vid. art. 54 LOUGA.

¹²²⁸ Vid. art. 12.b) LOUGA.

¹²²⁹ Vid. arts. 55 y 109.2 LOUGA.

posteriormente) o de Mejora del Medio Urbano¹²³⁰, con un carácter más sectorial que los PERI¹²³¹.

También en esta categoría de suelo urbano consolidado, la mejora estética de la fachada marítima¹²³² y su integración con el borde litoral, deberá efectuarse a través Planes Especiales de Protección de Conjuntos

¹²³⁰ Vid. art. 82 RPU:

“Los Planes Especiales para la mejora del medio urbano o rural y de los suburbios de las ciudades podrán contener las siguientes determinaciones:

- a) Normas necesarias para mantener el estado de las edificaciones en sus aspectos de composición y conservación, a fin de salvaguardar, si procede, el ambiente existente.
- b) Normas necesarias para modificar, si procede, el aspecto exterior de las edificaciones, su carácter arquitectónico y su estado de conservación, a fin de mejorar las características ambientales.
- c) Prescripciones precisas para ordenar los espacios verdes previstos en el planeamiento o para mejorar la configuración de parques, jardines, arbolado y elementos vegetales existentes en los espacios libres.
- d) Prohibiciones de construcción o de usos perjudiciales cuando no se hubieren establecido en el Plan General o cuando éste no exista.
- e) Normas precisas para armonizar en altura y alineaciones las edificaciones existentes”.

¹²³¹ Vid. art. 70.2 LOUGA.

Los PERI podrán contener la “ordenación detallada” para el suelo urbano no consolidado.

¹²³² El POLGA define la “fachada marítima”, como “el conjunto de elementos naturales o contruidos que expuesto al mar, a las marismas y lagunas interiores, configuran una imagen identitaria del paisaje” (art. 61.9).

Histórico-Artísticos¹²³³, cuando concurren valores de la arquitectura histórico-artística y la protección del paisaje litoral¹²³⁴.

Otros instrumentos urbanísticos adecuados para la ordenación de los NIL son los Planes Especiales de Protección¹²³⁵, con una finalidad diversa y cuyo objeto puede referirse a la preservación del litoral costero¹²³⁶. Podrán afectar a cualquier clase de suelo e incluso extenderse a varios términos municipales, con el fin de abarcar ámbitos de protección completos. Están facultados para establecer las medidas necesarias para garantizar la conservación y recuperación de los valores que se deban proteger, imponiendo las limitaciones que resulten necesarias, incluso estableciendo la prohibición absoluta de construir¹²³⁷. Dentro de éstos podemos acudir a los Planes Especiales de Protección del Paisaje ya regulados pormenorizadamente en el Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 1978 (RPU)¹²³⁸.

¹²³³ Vid. Plan Especial Conjunto Histórico-Artístico de Muros. BOP Coruña, nº 131, 9-6-2008.

Este tipo de planes especiales están regulados en el art. 69 LOUGA y art. 78 RPU.

¹²³⁴ Ello se debe a la disposición transitoria 3ª.3.3 de la Ley de Costas, al establecer:

“En los núcleos que han sido objeto de una declaración de conjunto histórico o de otro régimen análogo de especial protección serán de aplicación las medidas derivadas de dicho régimen con preferencia a las contenidas en esta Ley”.

¹²³⁵ Vid. STS, Sala 3ª, 30-9-2010 (rec. 2476/2006). Interpreta el contenido de la disposición transitoria 3ª de la Ley de Costas, y de la disposición transitoria 9ª de su Reglamento, aprobado por RD 1471/1989, de 1 de diciembre (BOE nº 297, 12-12-1989).

¹²³⁶ Vid. 69.1º LOUGA.

¹²³⁷ Vid. art. 69.2º LOUGA.

¹²³⁸ Vid. art. 79 RD 2159/1978, de 23 de junio, por el que fue aprobado el Reglamento de Planeamiento Urbanístico (BOE nº 221, 15-9-1978).

Este reglamento se aplica en Galicia, en todo lo que no se oponga o resulte afectado por la LOUGA (disposición transitoria 6ª).

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

En el suelo urbano no consolidado¹²³⁹ son apropiados los Planes Especiales de Reforma Interior (PERI), ya regulados en el art. 83 RPU y actualmente en el art. 70 LOUGA, que permiten actuaciones que tengan por objeto “la mejora del ambiente” y la “rehabilitación de zonas urbanas degradadas”.

Cuando estemos ante un “núcleo rural histórico-tradicional”, la regulación pormenorizada podrá efectuarla directamente el plan general o el Plan Especial de Ordenación del Núcleo Rural, al que aquél se remita, a efectos de su ordenación detallada¹²⁴⁰. En ningún caso

En cuanto a la documentación y determinaciones de estos planes, hay que estar a lo previsto en el art. 77 del citado Reglamento.

Según el art. 79 del citado RPU los *Planes Especiales de Protección del Paisaje* se refieren a:

- a) Bellezas naturales en su complejo panorámico o en perspectivas que convinieren al fomento del turismo.
- b) Predios rústicos de pintoresca situación, amenidad, singularidad topográfica o recuerdo histórico.
- c) Edificios aislados que se distinguen por su emplazamiento o belleza arquitectónica y parques y jardines destacados por la hermosura, disposición artística, trascendencia histórica o importancia de las especies botánicas que en ellos existan.
- d) Perímetros edificados que formen un conjunto de valores tradicionales o estéticos.

¹²³⁹ Vid. art. 70.2 LOUGA.

¹²⁴⁰ Vid. arts. 56 y 72.1 LOUGA.

Supletoriamente puede acudir a las determinaciones del *Plan Especial para la Mejora del Medio Urbano o Rural* regulado en el art. 82 RPU, que puede contener:

- a) Normas necesarias para mantener el estado de las edificaciones en sus aspectos de composición y conservación, a fin de salvaguardar, si procede, el ambiente existente.
- b) Normas necesarias para modificar, si procede, el aspecto exterior de las edificaciones, su carácter arquitectónico y su estado de conservación, a fin de mejorar las características ambientales.

podrán preverse actuaciones integrales en los núcleos histórico-tradicionales, ni en la parte delimitada como tal en los núcleos rurales complejos¹²⁴¹.

En todo caso, y con independencia de a la clase de suelo a que corresponda el NIL, el planeamiento urbanístico pormenorizado que los ordene habrá tener en cuenta los principios generales determinados en el art. 42 del POLGA:

- a. Aprovechar las ventajas derivadas de su posición estratégica, como puerta de acceso al territorio y rótula entre la tierra y el mar.
- b. Potenciar la imagen exterior que se tiene, tanto desde el mar y las rías, como desde tierra, prestando especial atención a la mejora de la calidad de su fachada marítima.
- c. Completar la fachada marítima como un signo de su identidad del mismo, con especial atención a sus elementos representativos de carácter tipológico, volumétrico, de materiales y texturas.
- d. Configurar una fachada marítima de calidad, asegurando una servidumbre de tránsito continua, así como el contacto de la población con el mar, todo ello con un tratamiento del espacio público adecuado al carácter y la naturaleza del núcleo.

c) Prescripciones precisas para ordenar los espacios verdes previstos en el planeamiento o para mejorar la configuración de parques, jardines, arbolado y elementos vegetales existentes en los espacios libres.

d) Prohibiciones de construcción o de usos perjudiciales cuando no se hubieren establecido en el Plan General o cuando éste no exista.

e) Normas precisas para armonizar en altura y alineaciones las edificaciones existentes.

¹²⁴¹ Vid. art. 56.1.e) LOUGA.

- e. Procurar el esponjamiento del borde marítimo como lugar de contacto con el mar y las rías y lugar de encuentro y cohesión social.
- f. Mejorar y conservar los elementos naturales que jalonan la fachada marítima, estableciendo las acciones necesarias para el cumplimiento de las determinaciones establecidas en el presente plan (playas, accesos, aparcamientos, etc.).
- g. Establecer determinaciones con respecto a la relación fondo-figura, que permitan una lectura armoniosa del núcleo y de sus elementos identitarios, así como de las relaciones espaciales y visuales con el territorio y los elementos singulares del mismo.
- h. Conservar y valorizar el entorno patrimonial e histórico a través de prácticas adecuadas de mantenimiento y rehabilitación.

El POLGA adolece de una previsión específica sobre la necesidad de tener en cuenta en la ordenación de estos “núcleos de identidad del litoral” lo preceptuado en las disposiciones transitorias 3ª y 4ª.1.c) de la Ley de Costas¹²⁴². Como norma de naturaleza reglamentaria, debería advertir y recoger los criterios jurisprudenciales relativos al tratamiento de las edificaciones situadas en el ámbito de la servidumbre de protección diferenciando:

¹²⁴² Contiene una “disposición sobre costas” genérica, pero en mi opinión, debería haber analizado la imbricación de estos “núcleos” con el contenido de la citada Ley.

Se echa en falta una referencia expresa al cumplimiento de las determinaciones de la Ley de Costas, en el art 69.2 POLGA, cuando dispone que el planeamiento general establecerá la figura por la cual se concrete su desarrollo, de acuerdo con lo previsto “en este plan y especialmente en el artículo 42º”. Sin que este último precepto, contenga mención ninguna al cumplimiento de aquella Ley.

- a) Si han sido erigidas, con anterioridad a la Ley de Costas, en cuyo caso quedarían sometidas a un régimen de “fuera de ordenación”¹²⁴³.
- b) O si son edificaciones que se han autorizado con carácter “excepcional” por parte de la Comunidad Autónoma¹²⁴⁴, con posterioridad a la entrada en vigor de la mentada Ley, una vez verificado el cumplimiento de los requisitos establecidos en la disposición transitoria 3ª.3.2¹²⁴⁵.

¹²⁴³ Vid. STS, Sala 3ª, 30-9-2010 (rec. 2476/2006), F.2.

¹²⁴⁴ La “disposición sobre costas”, expresa:

“Cualquier actuación que se plantee en dominio público marítimo-terrestre deberá contar con el correspondiente título habilitante y las que se planteen en la zona de servidumbre de protección, con la autorización de la comunidad autónoma”.

Dada la naturaleza reglamentaria del precepto y con el fin de garantizar la certeza del Derecho, y la búsqueda por remisión de otras normas que aclaren a qué órgano autonómico compete; debería haber recogido que la competencia a estos efectos corresponde a la *Secretaría Xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo*. Vid. Decreto 449/2009, de 23 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 316/2009, de 4 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras. DOG nº 508, 15-1-2010.

¹²⁴⁵ Es cierto, que contiene una “disposición sobre costas”, que expresa:

“Para la autorización de nuevos usos y construcciones en la zona de servidumbre de protección, se deberá tener en cuenta lo establecido en la disposición transitoria tercera, y para las obras e instalaciones existentes en dominio público marítimo-terrestre y servidumbre, lo establecido en la disposición transitoria cuarta”.

Con respecto a la disposición transitoria 4ª, relativa a edificaciones erigidas con anterioridad, debería haber recogido el criterio jurisprudencial, de que en el supuesto de demolición, las nuevas edificaciones destinadas a “residencia o habitación”, deberán situarse fuera de la servidumbre de protección de los 100 mts. “Cuando se efectúa la demolición de la edificación ya no existe régimen transitorio” (STS, 30-9-2010, rec. 2476/2006, F.2)

Lo que sucede es que no aclara, vgr., que las obras existentes quedan sometidas al régimen de “fuera de ordenación”, lo que supondría una mayor claridad del régimen

En mi opinión, para intensificar la certeza y la comprensión del régimen jurídico de aplicación, el POLGA debería haber afrontado la problemática generada por la disposición transitoria 4ª.2.c) in fine de la Ley de Costas¹²⁴⁶, cuando desaparecen edificaciones preexistentes que fueron erigidas legalmente, por algún acontecimiento catastrófico.

El Decreto de la Xunta de Galicia 158/2005, de 2 de junio¹²⁴⁷ ofrece una solución al problema citado, al señalar que en el caso de catástrofes naturales, estragos y otros supuestos análogos de fuerza mayor suficientemente acreditados, se entenderán incluidas en el concepto de reparación y mejora las obras necesarias para la restitución de la construcción a la situación anterior a la producción de aquéllos (art. 2).

Se podía haber incorporado¹²⁴⁸ el contenido citado, diferenciando los conceptos de “demolición¹²⁴⁹” y “destrucción¹²⁵⁰”, con el fin de afianzar

jurídico de aplicación, al equipararlo con estas situaciones reguladas en el art. 103 de la LOUGA, que igualmente tienen incidencia en las transacciones inmobiliarias.

El art. 19.2.a) TRLS/2008, establece que en las enajenaciones de terrenos, deberá hacerse constar en el correspondiente título, si “cuenta con edificaciones fuera de ordenación”.

¹²⁴⁶ “En caso de demolición total o parcial, las nuevas construcciones deberán ajustarse íntegramente a las disposiciones de esta Ley”.

¹²⁴⁷ Vid. DOG nº 115, 16-6-2005.

¹²⁴⁸ Del mismo modo, que se incorporan disposiciones provenientes de otras normas, Vgr., el art. 46 del POLGA, con respecto al régimen de usos del suelo “rústico” que inserta el contenido del art. 33 LOUGA, aunque introduce algunos usos adicionales.

¹²⁴⁹ La “demolición” es un acto “voluntario”, llevado a cabo por los particulares o por la Administración, que persigue eliminar físicamente lo construido. Ese carácter “voluntario”, viene dado por el incumplimiento doloso o negligente de los deberes de conservación determinados en el art. 9.1 TRLS/2008 y en el art. 9.1.b) LOUGA. La STS, Sala 3, 6-2-1990 (RJ 1990/955), recuerda la previsión de la Ley de 13 de mayo de 1933, de Defensa y Ordenación del Patrimonio Histórico-Artístico Nacional, que “autoriza al Estado a “expropiar dichos edificios cuando el propietario haga de ellos uso indebido y cuando estén en peligro de destrucción o deterioro”, ordenando en su art. 27 “a las autoridades

la confianza y la certidumbre jurídica de los operadores urbanísticos. Todo ello, poniéndolo en relación con el carácter “tradicional” de los

civiles que impidan el derribo y detengan las obras de un edificio aunque no esté declarado monumental Histórico-Artístico, (...) que reúnan circunstancias que puedan motivar dicha declaración”.

Cuando nos encontramos, ante un supuesto de “catástrofe natural”, no existen esas notas características de intencionalidad o negligencia en el deber de conservación. En este supuesto, nos hallaríamos ante un caso de “destrucción” de la edificación por causa de “fuerza mayor”.

Además, no toda construcción en situación de “ruina”, tiene porque ser objeto de “demolición”. La STS, Sala 3ª, 9-3-1993 (rec. 9248/1991) es paradigmática al respecto:

“Se invoca también que la Ley 16/1985, de 28 junio del Patrimonio Histórico-Español impide la declaración de ruina y la subsiguiente demolición, al implicar la destrucción de un bien protegido por la misma, de tal forma que aunque se dieran los supuestos de ruina legal no podría llegarse a ella ya que hay que conservar los inmuebles protegidos por todos los medios, cualquiera que sea su coste y los medios a emplear. (...) ello no impide que pueda declararse la situación de ruina legal de un edificio protegido, pues tal declaración no es más que una constatación oficial de una situación de hecho, que no significa que la demolición pueda llevarse a cabo en su totalidad, cuando las específicas cualidades arquitectónicas del edificio, impugnan su conservación, total o parcial, de tal modo que en el momento en que se solicite la licencia de demolición se podrá adoptar la decisión que legalmente sea la procedente, sobre la demolición o conservación y rehabilitación de todo o parte del mismo, sin que ello afecte a la declaración de ruina”.

¿Hasta qué punto los “núcleos de identidad del litoral” no son conjuntos protegidos, de acuerdo con su consideración de “creación cultural colectiva” invocada por la Exposición de Motivos del TRLS/2008?

¹²⁵⁰ La nota característica de la “destrucción”, es su origen por un suceso de “fuerza mayor”.

La STS, Sala 3ª, 6-3-2003 (rec. 9783/1998), recoge la definición de “fuerza mayor” contenida en la STS, Sala 3ª, 23-5-1986 (Ar. 1986, 4455):

“Aquellos hechos que, aun siendo previsibles, sean, sin embargo, inevitables, insuperables e irresistibles, siempre que la causa que los motive sea extraña e independiente del sujeto obligado”.

“núcleos de identidad del litoral”, considerando su naturaleza de “creación cultural colectiva¹²⁵¹”.

Esta determinación sería, a mi juicio, necesaria, dentro de la concepción que se defiende en esta tesis del POLGA como un verdadero texto refundido de la ordenación del espacio litoral en Galicia, y que exigiría que hubiese incorporado el conjunto de normas dispersas existentes en esta Comunidad.

3. La puesta en valor de los “núcleos de identidad del litoral”

Dada su naturaleza reglamentaria, en el marco de las políticas de vivienda, el POLGA debería haber efectuado una mención al carácter preferente de estos “núcleos de identidad del litoral” como áreas de rehabilitación integral¹²⁵². Esto determinaría una vinculación normativa para priorizar en las políticas de rehabilitación las relativas a estos núcleos, que configuran la idiosincrasia y el modelo de asentamiento tradicional del litoral gallego. Supondría, desde luego, un importante estímulo a los propietarios para acogerse a las ayudas y subvenciones, en el marco de la política de fomento de rehabilitación de viviendas.

Actualmente, sin embargo, el vigente Decreto 402/2009, de 22 de octubre, de ayudas en materia de vivienda de la Comunidad Autónoma

¹²⁵¹ Vid. EM. TRLS/2008:

“Y el suelo urbano -la ciudad ya hecha- tiene asimismo un valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso”.

¹²⁵² Vid. RD. 2329/1983, de 28 de julio. BOE, nº 51, 29-2-1984.

de Galicia ¹²⁵³, no contiene ninguna referencia singular a la rehabilitación de núcleos costeros. Es cierto que pueden encuadrarse dentro del tipo genérico¹²⁵⁴, pero dado que se ha dictado un reglamento para establecer la normativa necesaria para garantizar la “conservación, protección y puesta en valor de las zonas costeras¹²⁵⁵”, en mi opinión debería haberse efectuado esa especial mención.

Habría supuesto el desarrollo reglamentario de la previsión contenida en el art. 72 de la Ley 18/2008, de 29 de diciembre, de Vivienda de Galicia, entonces vigente, donde se priorizaba la rehabilitación de los “núcleos de costa”, mediante ayudas y subvenciones, estableciendo como contrapartida su consideración como viviendas “protegidas”, durante el plazo de cinco años¹²⁵⁶. Paradójicamente, la actual Ley

¹²⁵³ Vid. Decreto 402/2009, de 22 de octubre, por el que se establecen las ayudas públicas en materia de vivienda a cargo de la Comunidad Autónoma de Galicia y se regula la gestión de las previstas en el Real Decreto 2066/2008, de 12 de septiembre, en el período 2009-2012. DOG, nº 217, 5-11-2009.

¹²⁵⁴ El art. 5.1.c) del Decreto 402/2009, alude a:

“La rehabilitación de conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales; la renovación de áreas urbanas y la erradicación de la infravivienda y el chabolismo”.

¹²⁵⁵ Vid. art. 1 POLGA.

¹²⁵⁶ Vid. Ley 18/2008, de 29 de diciembre, de Vivienda de Galicia, DOG nº 13, 20-1-2009.

“Artículo 72. Renovación y rehabilitación de edificios y viviendas en núcleos de costa e interior.

1. La finalidad de contribuir a la conservación y puesta en valor del patrimonio construido de los núcleos de costa e interior, la fijación de su población y la revitalización de su entorno se llevará a cabo preferentemente mediante ayudas y subvenciones destinadas a actuaciones de renovación y rehabilitación de los edificios y viviendas construidas, de acuerdo con criterios de sostenibilidad, ahorro energético, mejora de la calidad y conservación de los elementos singulares de las construcciones tradicionales.

8/2012, de 29 de junio, de Vivienda de Galicia, no contiene una previsión específica de la rehabilitación de los núcleos costeros, más allá de citar actuaciones como “área de rehabilitación integral” para viviendas situadas en conjuntos históricos o núcleos singulares¹²⁵⁷.

4. La problemática del suelo de núcleo rural en la Comunidad Autónoma de Galicia y su integración con la Ley de Costas

A. El debate sobre si el suelo de “núcleo rural” constituye suelo “urbano” a los efectos previstos en la Disposición Transitoria 3ª de la Ley de Costas

En virtud de la competencia que ostentan las Comunidades Autónomas, en materia de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, la técnica de la clasificación del suelo se ha concebido como una materia propiamente urbanística, ajena a la competencia estatal. El vigente Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que fue aprobado el Texto Refundido de la Ley del Suelo Estatal, apuesta por eludir toda referencia a la clasificación del suelo y opta por la

2. Las poblaciones afectadas por dichas actuaciones, las personas beneficiarias, las condiciones de las viviendas afectadas y el procedimiento de actuación se establecerán reglamentariamente.

3. Las viviendas renovadas o rehabilitadas recibirán la calificación de viviendas protegidas, siéndoles de aplicación lo dispuesto en el título II de la presente Ley.

El régimen de protección tendrá una duración de cinco años, salvo que en el programa específico se fije otro plazo distinto en atención a las ayudas y subvenciones percibidas por los interesados”.

¹²⁵⁷ Vid. art. 95 Ley 8/2012, de 29 de junio, de Vivienda de Galicia.

conceptuación de “situaciones urbanísticas”¹²⁵⁸, con el fin de no invadir competencias de las citadas CC AA.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia, se da la peculiaridad de que, desde la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia, y junto a las tradicionales clases de suelo -urbano, urbanizable y rústico o no urbanizable-, se ha establecido una nueva clase de suelo, conceptualizada como “suelo de núcleo rural”, con un estatuto de la propiedad plenamente diferenciado de las otras clases de suelo. Esta novedosa clasificación se ha mantenido en la vigente Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia.

Si bien el “suelo de núcleo rural” como clasificación urbanística fue introducida en la Ley 1/1997, su origen se remonta en el ámbito de Galicia, a la derogada Ley 11/1985¹²⁵⁹, de 22 de agosto, de adaptación

¹²⁵⁸ Vid. PAREJO ALFONSO, J.L Y ROGER FERNÁNDEZ G., “Comentarios a la Ley del Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo”, 1ª edición, Iustel, Madrid, 2008, pp. 160-161

“De forma congruente con su planteamiento competencial y el enfoque con el que aborda la regulación que establece a título de marco estatal en el que, aún no teniendo por objeto la ordenación territorial y urbanística y no pudiendo, por ello, recurrir al empleo de técnicas propias de ésta, deben inscribirse las regulaciones legales de los sistemas autonómicos de dicha ordenación, el legislador estatal construye el régimen básico del suelo, en tanto que terreno propio de la ya apuntada interrelación entre estatuto de la ciudadanía y criterios-deberes de la acción de los poderes públicos sobre la novedosa distinción de dos situaciones básicas del suelo.

(...) No prejuzga, por tanto, ni el sistema de la ordenación territorial y urbanística, cuya formalización legal corresponde al respectivo legislador autonómico ni las concretas técnicas de las que la misma se sirva (como, por ejemplo, las tradicionales y generalizadas de la clasificación y la calificación del suelo). Se limita a definir un marco en el que están deben inscribirse y jugar”.

¹²⁵⁹ Vid. artículo 12.3 Ley 11/1985, de 22 de agosto, de Adaptación de la Ley del Suelo Estatal a Galicia:

de la Ley del Suelo Estatal a Galicia (LASGA)¹²⁶⁰; si bien esta Ley no conceptuaba al de núcleo rural como una clase de suelo independiente, sí lo reconocía como una realidad urbanística diferenciada ¹²⁶¹, posibilitando la existencia de suelos urbanos, urbanizables y no urbanizables, que, además, podían serlo de núcleo rural, atendiendo a una tipología diferenciada propia de la Comunidad Autónoma de

“3. Se entenderá por sistema de núcleos de población el constituido por los núcleos urbanos y rurales existentes.

Tendrán el carácter de núcleo rural existente aquellas áreas del territorio que, por existir agrupaciones de viviendas y surgir relaciones propias de la vida comunitaria que las conviertan en un asentamiento poblacional singularizado, diferenciado e identificable, el Plan o las Normas definan como tales, teniendo en cuenta, al menos, los parámetros de número y densidad de viviendas y distancia entre edificaciones. Asimismo se dividirán, según sus características, en tradicionales y de reciente formación.

Además de los anteriores, constituirán parámetros definitorios de núcleo rural los determinados por su ubicación y por la especial vinculación o preeminencia de actividades primarias de carácter agrícola, ganadero, forestal, pesquero o análogos”.

¹²⁶⁰ Cfr. DE COMINGES CÁCERES, F., “Régimen Transitorio”, *Derecho Urbanístico de Galicia*, AA.VV., La Ley Actualidad, Madrid, 2004, pp. 1139-1143.

“La LASGA reconducía cada uno de dichos núcleos al régimen jurídico propio de las tres clases de suelo previstas en la legislación estatal: urbano, urbanizable y no urbanizable. El suelo de núcleo rural no constituía, como ahora, un *tertium genus*, cualitativamente distinto y diferenciable de las otras tres clases tradicionales. Los instrumentos de planeamiento precisos para su ordenación se correspondían con los homólogos de la normativa estatal, al igual que los de ejecución, según se tratase de suelo urbano, urbanizable o no urbanizable.

Sólo el “suelo no urbanizable de núcleo rural tradicional” ofrecía en la LASGA un tratamiento distinto respecto de la normativa estatal (SNU), al remitirse su ordenación pormenorizada a un “Plan Especial de Mejora del Medio”, (art. 19.1) y al permitirse en él mayores posibilidades edificatorias (art. 21.2)”.

¹²⁶¹ Cfr. RAPOSO ARCEO, J., “El suelo de núcleo rural en la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia”, *Comentarios a la Ley de Ordenación Y Protección del Medio Rural de Galicia*, AA.VV., Dir. Meilán Gil, J.L., Aranzadi, Pamplona, 2009, pág. 234.

Galicia, ligada a asentamientos y entidades de población vinculados a actividades primarias, como agrícolas, ganaderas, etc.

La aplicación de la normativa transitoria de la Ley de Costas reveló un interesante problema jurídico todavía en vías de resolverse: la Disposición transitoria 3^a, apartado 3^o, de la vigente Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, que establece una anchura de servidumbre de protección de 20 metros en los “terrenos clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de la presente Ley”, ¿comprende los terrenos clasificados como suelo de núcleo rural?

Esta problemática trató de salvarse en un primer momento mediante la introducción en la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Galicia, de la disposición adicional 3^a¹²⁶², en la que se establece que resulta de aplicación a los “núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional previstos en la Ley 11/1985” y al suelo de núcleo rural previsto en la citada LOUGA, el régimen previsto en el n^o 3 de la disposición transitoria 3^a de la LC. Sin embargo, esta disposición fue objeto de una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección 1^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional ¹²⁶³,

¹²⁶² Vid. Disposición adicional 3^a, Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia.

“Será de aplicación a los núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional contemplados en la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de Adaptación de la del Suelo a Galicia, y al suelo del núcleo rural previsto en la presente Ley el régimen previsto en el número 3 de la disposición transitoria tercera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, así como lo establecido en el número 3 de la disposición transitoria séptima y en los números 1 y 3 de la disposición transitoria novena del Reglamento general para el desarrollo y ejecución de dicha Ley de Costas”.

¹²⁶³ Con motivo del recurso contencioso-administrativo interpuesto el 10 de julio de 2003 por el Ayuntamiento de Laxe contra la orden ministerial de aprobación del deslinde de bienes de dominio público correspondiente a un tramo de costa comprendido en su término municipal (núcleo de Mórdomo), en el que solicitaba la

admitida a trámite por el Tribunal Constitucional¹²⁶⁴ por providencia de 20 de junio de 2006, y resuelta mediante STC 87/2012, de 18 de abril que declaró nula e inconstitucional la mencionada disposición adicional 3ª de la LOUGA.

La mencionada STC 87/2002 consideró “irrelevante¹²⁶⁵” que los supuestos fácticos de consolidación edificatoria y dotación de servicios concudiesen en el suelo de núcleo rural a efectos de su equiparación al suelo urbano. El TC consideró que la disposición adicional 3ª de la LOUGA se había extralimitado desde una perspectiva formal, ya que al ser la protección del dominio público marítimo-terrestre y la fijación de sus servidumbres una competencia exclusiva estatal, la Comunidad Autónoma: “no puede establecer disposición alguna al respecto, ni

reducción de la servidumbre de protección a 20 mts, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional 3ª de la LOUGA.

¹²⁶⁴ Vid. BOE, nº 158, 4-7-2006

Cuestión de inconstitucionalidad nº 5053-2006.

¹²⁶⁵ Vid. F.5: “(...) razonar si los supuestos específicos contemplados por la disposición cuestionada son o no subsumibles en los supuestos contemplados por la legislación estatal para determinar la reducción de la anchura de la servidumbre de protección, ya que la Comunidad Autónoma, carece simple y llanamente, de competencia para adoptar disposición alguna para determinar, ni siquiera por remisión mimética a la legislación estatal, limitaciones o servidumbres colindantes con el dominio público marítimo-terrestre dirigidas a su protección y conservación, lo que determina la inconstitucionalidad de la disposición sometida a cuestionamiento. No puede oponerse a esta conclusión, como pretenden la Xunta de Galicia y el Parlamento gallego, que el legislador gallego ha ejercido, al aprobar tal disposición, sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, ya que, tal y como dejó sentado la reiteradamente citada STC 149/1991, estas competencias no pueden incidir en la fijación por el Estado de la servidumbre de protección de costas en ejercicio de competencias que sólo a él corresponden”.

siquiera para reproducir con exactitud las previsiones estatales, operación que quedaría vedada por la doctrina sobre la *lex repetita*¹²⁶⁶”.

Veamos, a continuación, cuál ha venido siendo la interpretación de los Tribunales de Justicia al respecto.

La STSJ de Galicia, Sala 2ª, nº 1337/2002, de 8 de noviembre, atendiendo a una planeamiento no adaptado a la Ley 1/1997, y efectuada la clasificación urbanística con arreglo a la Ley 11/1985, en el que el suelo de núcleo rural no constituía una categoría sino una calificación posible en las tres clases de suelo (urbano, urbanizable y no urbanizable), consideró que solo era equiparable al suelo urbano de la disposición transitoria 3ª, apartado 3º de la Ley 22/1988, el denominado “suelo urbano de núcleo rural”, pero no cualquier suelo en el que estuviera inserta la denominación de “núcleo rural”. Razona la sentencia:

“En este caso el recurrente no prueba que el suelo donde se realizó la construcción esté declarado como suelo urbano en el planeamiento urbanístico del Concello de Valdoviño; tanto el informe inicial, que clasifica el suelo de las normas subsidiarias de planeamiento municipal como SNU de núcleo rural (el carácter no urbanizable impide la clasificación como suelo urbano), como lo que consta en autos, que establece la clasificación del suelo a la entrada en vigor de la Ley 22/1998

¹²⁶⁶ Vid. F.5.

Invoca la STC 341/2005 (F.9), cuyo origen último está en la STC 10/1982, de 23 de marzo (F.8), “según la cual la reproducción de normas estatales en autonómicas es inconstitucional cuando la Comunidad Autónoma carece de la correspondiente competencia, salvo que -lo que no es el caso- la reiteración de la norma estatal sea imprescindible para el entendimiento del precepto (STC 47/2004, de 25 de marzo, F.8).

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

(SIC), como suelo de zona rural excluye que podamos hablar de suelo urbano por lo que no es de aplicación la DT 3ª de la Ley de Costas y, por lo tanto, las construcciones están realizadas en la zona de protección”.

Referencias al “suelo urbano de núcleo rural” de la Ley 11/1985 pueden encontrarse en la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala 3ª, de 2 de julio de 2008, que no considera acreditado que los terrenos en cuestión afectados por el deslinde aprobado para el término municipal de Ribeira (A Coruña), en el año 2004, estuvieran incluidos en la citada categoría, lo que les hubiera permitido acogerse al régimen de la disposición transitoria 3ª de la Ley de Costas, argumentando:

“A ello debe añadirse el Informe aportado como documento 7 del escrito de demanda emitido por la Consellería de Política Territorial y Obras Públicas de la Xunta de Galicia, según la cual, al momento de entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988, los terrenos "podrían haber sido considerados" como "suelo urbano de núcleo rural" tal como resulta en el plano que se adjunta a dicho informe. Un examen detallado de dicho plano permite señalar como la zona que se considera como "suelo urbano de núcleo rural" es la zona de Arrieros pero no colindante con la línea de deslinde sino mucho más alejada de la línea de la costa”.

Sin embargo, la realidad sociológica en Galicia es que existen diversos núcleos a los que actualmente no puede aplicársele la citada disposición transitoria 3ª de la Ley de Costas, habida cuenta de que precisamente no se hallaban ni tan siquiera clasificados como “suelo urbano de núcleo rural”, concurriendo esta circunstancia en diversos términos municipales del litoral gallego, tales como Marín, a Illa de Arousa, Ribeira, Moaña, Redondela, Pobra do Caramiñal o Malpica.

El caso más significativo es del de Marín, donde la Xunta de Galicia ha intentado salvar la cuestión en un suelo clasificado en las Normas Complementarias y Subsidiarias del Ayuntamiento de Marín de 1978 como “suelo no urbanizable”, en la categoría de “zona litoral”. A tal efecto, fue iniciado incluso un procedimiento de revisión de oficio del citado planeamiento, por supuesta nulidad de pleno derecho, al entender que “la clasificación como suelo no urbanizable de *zona litoral* de los citados núcleos de población vulnera lo dispuesto en los artículos 3.1, 71 y 78 del Texto Refundido de la Ley Sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de abril de 1976”; todo ello con el fin de que se reconociera la preexistencia de cuatro núcleos de población, identificados como núcleos rurales, a efectos de la aplicación de la disposición transitoria 3ª de la Ley 22/1988. El Consello Consultivo de Galicia¹²⁶⁷, mediante dictamen preceptivo y vinculante, en el marco de un procedimiento de revisión de oficio de la citada disposición administrativa de carácter general, ex artículo 102 de la Ley 30/1992, se pronunció en sentido desfavorable, razonando, entre otros argumentos, en su consideración jurídica 3ª:

“...no se busca simplemente declarar nula la disposición o norma urbanística relativa a la clasificación como “zona litoral en suelo no urbanizable” del suelo correspondiente a los núcleos de población de Aguite, Casás, Loira, Teoria e Mogor (...), sino que se va, después de declarar eso nulo, en el objetivo de establecer una clasificación urbanística diferente, para la cual se investiga con relación al año 1978 sobre la situación física de las edificaciones, sobre servicios de urbanización, y sobre distancias

¹²⁶⁷ Vid. www.ccg Galicia.com

Dictamen nº 727/2008, de 23-7-2008 (Ponente Sr. De la Huerga Fidalgo).

a la zona marítima de esos núcleos de población, y sobre la delimitación física de los mismos, intentando establecer una nueva ordenación urbanística para los mismos; o sea que la finalidad real perseguida en este caso, es una alteración concreta de la ordenación urbanística, pero esto es o lo que se llama modificación del planeamiento; finalidad que tiene establecido en el ordenamiento jurídico un procedimiento específico a tal fin (...)”.

Habida cuenta de que el informe del Consello Consultivo de Galicia impidió que la pretendida revisión de oficio del planeamiento general municipal de Marín prosperase, se articuló una nueva medida, esta vez de carácter legislativo, introduciendo en la Ley 18/2008¹²⁶⁸, de 29 de diciembre, de Vivienda de Galicia, la disposición adicional 3^a¹²⁶⁹,

¹²⁶⁸ Vid. Diario Oficial de Galicia, nº 13, 20-1-2009.

¹²⁶⁹ Cfr. Disposición Adicional 2^a Ley 18/2008, de 29 de diciembre, de Vivienda de Galicia:

«Disposición adicional tercera. Núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional afectados por la legislación de costas. –

1. A los núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional contemplados en la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la del suelo a Galicia, les será de aplicación el régimen previsto en el apartado 3 de la disposición transitoria tercera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, así como lo establecido en el apartado 3 de la disposición transitoria séptima y en los apartados 1 y 3 de la disposición transitoria novena del Reglamento General para el Desarrollo y Ejecución de dicha Ley de Costas, cuando, a la entrada en vigor de esta última, concurriera en los mismos alguno de los siguientes supuestos:

a) En municipios con planeamiento, los terrenos clasificados de suelo urbano de núcleo rural, así como aquellos que reunían alguno de los siguientes requisitos:

-Que contaban con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica.

denominada “núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional afectados por la legislación de costas”, que ya no se refería únicamente a los terrenos clasificados como “suelo urbano de núcleo rural” de la citada Ley 11/1985 -lo que hubiera supuesto acoger sin más los criterios judiciales preexistentes-, sino en general a los “núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional”, lo que posibilitaba -incluso en municipios con planeamiento- la aplicación de la disposición transitoria 3ª de la Ley 22/1988, siempre y cuando reuniesen otros requisitos referidos a la existencia de determinados servicios o estuviesen en zonas consolidadas por la edificación como mínimo en dos terceras partes de su superficie; reduciéndose esta proporción en municipios sin planeamiento a una consolidación por la edificación de la mitad de su superficie¹²⁷⁰.

-Que, aun careciendo de alguno de los servicios citados en el guión anterior, estaban comprendidos en áreas consolidadas por la edificación como mínimo en dos terceras partes de su superficie, de conformidad con la ordenación de aplicación.

b) En municipios sin planeamiento, los terrenos que reunían alguno de los siguientes requisitos:

-Que contaban con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica.

-Que, aun careciendo de alguno de los servicios citados en el guión anterior, estaban comprendidos en áreas consolidadas por la edificación como mínimo en la mitad de su superficie.

2. Reglamentariamente se establecerá la documentación y el procedimiento para determinar las áreas en que concurren los requisitos señalados en el apartado anterior.

3. En los deslindes del dominio público marítimo-terrestre el límite interior de su zona de servidumbre de protección habrá de ajustarse a la realidad urbanística preexistente reconocida expresamente por la Administración urbanística autonómica».

¹²⁷⁰ El apartado 2ª de la mencionada DA 2ª de la Ley 18/2008, señalaba, como novedad frente a la DA 3ª LOUGA, que: “Reglamentariamente se establecerá la documentación y el procedimiento para determinar las áreas en que concurren los requisitos señalados en el apartado anterior”.

A mayor abundamiento, en el apartado 3º, la citada Ley autonómica, establecía la determinación de que los deslindes “deberán ajustarse a la realidad urbanística preexistente reconocida expresamente por la Administración urbanística autonómica”, lo que provocó que el Gobierno de la Nación interpusiese recurso de inconstitucionalidad contra la citada disposición adicional 2ª, atendiendo a la recomendación contenida en el dictamen del Consejo de Estado nº 466/2009, de 16-4-2009, razonando con respecto al apartado 3º de la citada disposición adicional 2ª:

“Por tanto, con la previsión autonómica de referencia se está incidiendo en la propia definición del dominio público marítimo-terrestre y en la legislación básica de protección ambiental del litoral, que no tienen por qué subordinarse a “la realidad urbanística preexistente reconocida expresamente por la Administración urbanística autonómica”. También esta circunstancia originaría diferencias en la protección del litoral comprendido en el territorio de Galicia y el resto de España, lo cual no es admisible desde el punto de vista constitucional”.

Con respecto a los requisitos alternativos a la clasificación como “suelo urbano de núcleo rural”, por la concurrencia de determinados de servicios o el grado de consolidación de la edificación, razona el Consejo de Estado:

“Aparentemente, por la vía de la definición en la legislación urbanística gallega de los supuestos excepcionales a los que son aplicables las normas transitorias –además de los terrenos

También suponía una novedad legislativa el apartado 3ª de la mencionada DA 2ª en cuanto al ajuste de los deslindes a la realidad urbanística preexistente reconocida expresamente por la Administración urbanística autonómica.

clasificados como suelo urbano de núcleo rural, otros supuestos basados en elementos fácticos tanto en los municipios con planeamiento como sin planeamiento- se estaría extendiendo a otros suelos no clasificados expresamente como urbanos en los núcleos rurales la aplicación de las referidas disposiciones transitorias estatales.

Resulta ya en sí mismo un procedimiento peculiar que la opción seguida para definir esos supuestos no haya sido la modificación del concepto de terrenos clasificados como suelo urbano en términos generales (y con carácter retroactivo), sino que la modificación de la legislación autonómica se dicta con el propósito específico y singular de que sean de aplicación las reglas transitorias de la legislación estatal de costas a los supuestos que determina ex novo, aunque se pretende anclar temporalmente la nueva definición el momento a que entró en vigor de la Ley de Costas (por correspondencia con lo requerido en su disposición transitoria tercera). Tal proceder puede desvirtuar el carácter transitorio con el que está concebida la disposición estatal”.

Y como eje fundamental del recurso, la pretendida invasión de una competencia exclusiva del Estado, relativa al “establecimiento del régimen jurídico del dominio público de su titularidad”, recordando la STC 149/1991, FJ 4, B.a), según la cual “la potestad de deslinde del dominio público marítimo-terrestre, esto es, el poder de resolución del expediente de deslinde, corresponde al Estado”. Puede leerse en el recurso que “la disposición gallega pretende imponer al Estado cómo debe éste ejercer dicha potestad, concretamente en lo que se refiere a la fijación en la resolución de ese procedimiento de la anchura de la servidumbre de protección”.

La citada disposición adicional 2ª de la Ley 18/2008, de Vivienda de Galicia, fue declarada inconstitucional por la STC nº 137/2012, de 19 de junio, con similares argumentos que los contenidos en la STC nº 8/2012 analizada anteriormente, por cuanto la normativa autonómica no puede, cuando carece de competencias en la materia, ni tan siquiera reproducir los preceptos de la normativa estatal.

Señala la STC nº 137/2002, con respecto al novedoso apartado 3º de la citada DA 2ª de la Ley 18/2008, que establecía la obligatoriedad para los deslindes de su adaptación a la realidad urbanística de Galicia:

“En este mismo vicio competencial incurre el tercer apartado de la disposición impugnada pues persigue incorporar un criterio de deslinde específicamente dirigido a determinar si la extensión de la servidumbre de protección ha de ser de 100 o 20 metros, incidiendo así en una materia en la que ya hemos apreciado que la Comunidad Autónoma carece de competencia¹²⁷¹”.

Añade la citada STC nº 137/2012, con respecto al deslinde del dominio público marítimo terrestre que: “el ejercicio de la competencia autonómica sobre ordenación del litoral no puede a su vez reducir el contenido de las facultades que corresponden al Estado en cuanto titular del dominio público marítimo terrestre, entre las que se encuentra la definición de los criterios para determinar los bienes integrantes de dicho dominio público y la delimitación concreta de tales bienes, con el alcance determinado en la STC 149/1991, de 4 de julio, F. 2A¹²⁷²)”.

¹²⁷¹ Vid. F.2.

¹²⁷² *Ibidem*.

Para paliar estos conflictos constitucionales permanentes, deberían articularse formas de cooperación entre la Comunidad Autónoma de Galicia y la Administración del Estado, al existir competencias concurrentes en la materia, creando incluso a tal efecto una “Comisión Bilateral de Cooperación¹²⁷³” (artículo 5º.2 Ley 30/1992, de 26 de noviembre), en aras a buscar una solución definitiva a esta problemática que reconozca la singularidad específica existente en Galicia con respecto a los núcleos rural, pudiendo optar por una reforma moderada de la disposición transitoria 3ª, apartado 3º de la Ley de Costas, que simplemente añadiera al inciso inicial: “los terrenos clasificados como suelo urbano” la mención “o clases equivalentes

¹²⁷³ Esta Comisión Bilateral de Cooperación, si fue creada con motivo de las “discrepancias” manifestadas por la Administración General del Estado, con respecto a los apartados 15, 51, 54 del artículo único de la Ley 2/2010, de 25 de marzo, de modificación de la LOUGA. Se llegó a la conclusión de que éstos no modificaban la delimitación, la extensión ni el régimen regulador de la franja de los terrenos colindantes con el DPMT y afectados por la servidumbre de protección, en los términos establecidos por la Ley de Costas y la restante normativa básica de aplicación, incluido su régimen autorizadorio.

Con respecto a la Disposición Transitoria 3ª de la Ley 2/2010, se adquirió el compromiso por la Comunidad Autónoma de Galicia, de presentar un proyecto de Ley en el Parlamento de Galicia, en el que se excluya de su aplicación, a los terrenos pertenecientes a las “servidumbre de protección” de costas. (Vid. BOE nº 39, 15-2-2011).

El primer paso del cumplimiento de este compromiso, ha sido efectuado por la Comunidad Autónoma de Galicia, mediante la aprobación por la *Secretaría Xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo*, de la Instrucción 3/2011, de 12 de abril, para la aplicación de la disposición transitoria 13ª de la Ley 9/2002 (Vid. DOG nº 91, 11-5-2011), que en su apartado 5º expresa:

“Lo previsto en la nueva redacción dada por la Ley 2/2010 a la disposición transitoria décimo tercera no modifica la delimitación, la extensión ni el régimen regulador de la franja de terrenos afectados por la servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, en los términos establecidos por la Ley de costas y la restante normativa básica de aplicación, incluido su régimen autorizadorio”.

reguladas por la legislación urbanística”, en la misma línea contenida en el artículo 7 de la ya derogada Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen de Suelo y Valoraciones, que simplemente se limitaba a establecer un estatuto básico del derecho de propiedad que garantizara la igualdad de todos los españoles, pero siendo consciente de que la competencia en materia de ordenación del territorio y urbanismo, correspondía a las Comunidades Autónomas, ex artículo 148.1.3 CE. Conviene a tal efecto, recordar que la Instrucción 1/1998¹²⁷⁴, de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Transportes, de la Xunta de Galicia, con el fin de interrelacionar precisamente esa “clase equivalente” al suelo urbano contenido en la Ley 6/1998, con respecto

¹²⁷⁴ Vid. Instrucción 1/1998, de 24 de julio. Diario Oficial de Galicia, nº 187, 25-9-1998.

“2.2. Suelo de núcleo rural.

Esta nueva clase de suelo que introduce la ley gallega pretende dar una respuesta adecuada a uno de los aspectos más características de los asentamientos de población en Galicia. Aunque el suelo de núcleo rural no tenga su correlativo en la nueva ley estatal, se puede encontrar sin mayor dificultad su equivalencia con el suelo urbano a los efectos de determinar el régimen jurídico básico que resulta de aplicación.

El concepto de núcleo rural que define el artículo 76 de la ley gallega tiene una evidente conexión con el de suelo urbano establecido en el artículo 8 de la ley estatal. El hecho físico de la agrupación de viviendas -condición *sine qua non* para identificar un núcleo rural- puede reconducirse sin dificultad al criterio genérico de consolidación edificatoria que emplea el legislador estatal que, no olvidemos, se remite al legislador autonómico para determinar la forma y condiciones para la clasificación del suelo urbano. En definitiva, ambas clases de suelo sirven de soporte físico a un asentamiento de población y el régimen jurídico aplicable en ambas clases de suelo resulta análogo.

Para asegurar la aplicación coherente de los criterios de clasificación del suelo establecidos en la legislación urbanística gallega y en la legislación estatal, el planeamiento deberá incorporar en el contenido del preceptivo estudio del medio rural un análisis detallado del grado de consolidación edificatoria de cada núcleo rural justificando el ámbito delimitado”.

al suelo de núcleo rural establecido por la Ley 1/1997, de Galicia, dispuso que a efectos de la legislación básica estatal, se consideraba que el suelo de núcleo rural de esta Ley era suelo urbano.

Otra posibilidad, considerando el vigente artículo 12 del RDLeg. 2/2008, sería sustituir en la Ley 22/1988, la acepción “terrenos clasificados como suelo urbanos”, por otra acorde con la técnica jurídica actual, relativa a los “terrenos en situación básica de urbanizado o transformado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley”, considerando que la técnica de la clasificación urbanística es propia de la competencia en materia de urbanismo que corresponde a las CCAA, y que la única acepción actualmente vigente en la Ley de Costas referida exclusivamente al “suelo urbano” no es acorde con el régimen constitucional de distribución de competencias y con las distintas posibilidades y variedades de clasificación del suelo que han podido establecer las CCAA, desde la entrada en vigor de la CE de 1978.

En definitiva, el debate está servido y sin duda las soluciones, dentro de esas condiciones básicas que han de garantizar la igualdad de los españoles (art. 149.1.1ª CE), también, en el marco del reconocimiento de una realidad autonómica diversa y de que la propia legislación de costas ha de cohererarse necesariamente con los títulos habilitantes urbanísticos de las CCAA, en aras a determinar qué requisitos son necesarios para clasificar un suelo de un modo u otro, dentro del respeto siempre de la legislación básica estatal dictada en el marco de los títulos competenciales que le son propios.

B. Una propuesta de “cooperación” entre la administración protectora del demanio natural y la administración urbanística

La fijación del correspondiente deslinde del dominio público marítimo terrestre tiene una clara finalidad protectora de este demanio natural¹²⁷⁵. Para ello, mediante esta técnica se va a “permitir la identificación física de los bienes, como requisito necesario y previo a cualquier medida de intervención¹²⁷⁶”. Esta operación jurídica va a producir la declaración de “la titularidad dominical” a favor del Estado y va a determinar la prevalencia de este título, incluso sobre las inscripciones registrales a favor de particulares¹²⁷⁷.

¹²⁷⁵ Vid. art. 20 Ley de Costas:

“La protección del dominio público marítimo-terrestre comprende la defensa de su integridad y de los fines de uso general a que está destinado; la preservación de sus características y elementos naturales y la prevención de las perjudiciales consecuencias de obras e instalaciones, en los términos de la presente Ley”.

Esa protección: “es esencial para el mantenimiento de los equilibrios naturales que condicionan la vida humana, ocupa un lugar estratégico en el desarrollo económico y en la reestructuración de la economía mundial, es soporte de las actividades económicas y sociales que crean empleo para la población residente, es indispensable para el recreo físico y psíquico de las poblaciones sometidas a la presión creciente de la vida urbana y ocupa un lugar esencial en las satisfacciones estéticas y culturales de la persona humana” (Vid. STC 149/1991, de 4 de julio, F.1.D).

¹²⁷⁶ Cfr. GARCÍA PÉREZ, M., “El deslinde de las costas”, *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión (...)*, op. cit., pág. 182.

¹²⁷⁷ *Ibidem*, pág. 182.

Vid. STSJ de Baleares de 20 de junio de 2000 (ar. 1469 de 2001, ponente J.L. Algora Hernando):

“(…) por este medio se efectúe una auténtica definición de la propiedad pública de los bienes deslindados y así su art. 13.1 dispone que *el deslinde aprobado, al constatar la existencia de las características físicas relacionadas en los artículos 3, 4 y 5, declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado, dando lugar al amojonamiento y sin que las inscripciones en el Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados*” y como quiera que “*la resolución de aprobación del deslinde será*

A partir de esa delimitación, se van a producir importantes “limitaciones” al derecho de propiedad, siendo una de sus manifestaciones la “servidumbre de protección”, con el fin de evitar actuaciones que degraden ambiental y paisajísticamente el demanio natural.

La Ley de Vivienda de Galicia de 2008, introdujo la siguiente previsión:

“En los deslindes del dominio público marítimo-terrestre el límite interior de su zona de servidumbre de protección *habrá de ajustarse* ¹²⁷⁸ a la realidad urbanística preexistente reconocida expresamente por la Administración urbanística autonómica¹²⁷⁹”.

Es una previsión que trata de resolver la relación existente en el espacio de “competencias concurrentes” entre la administración protectora del demanio natural (el Estado) y la que ostenta competencias urbanísticas (la autonómica).

En mi opinión, la expresión “habrá de ajustarse ¹²⁸⁰ ” resulta excesivamente imperativa y vinculante para la Administración General

título suficiente para rectificar, en la forma y condiciones que se determinen reglamentariamente, las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde” (párrafo 2) resulta claro que por esta vía indirecta la Administración viene revestida de un poder semejante al jurisdiccional y sus decisiones habrán de tener fuerza similar a la de las sentencias, en la medida en que se establece una excepción al art. 1 de la Ley Hipotecaria en cuanto a la salvaguarda por Jueces y Tribunales de los asientos del Registro”.

¹²⁷⁸ La cursiva es mía.

¹²⁷⁹ Vid. disposición adicional 2ª, Ley 18/2008, de 29 de diciembre, de Vivienda de Galicia. DOG nº 13, 20-1-2009.

¹²⁸⁰ GARCÍA PÉREZ, considera que el citado precepto se ajusta “al marco de distribución de competencias que fija el bloque de la constitucionalidad”.

“Por eso, si la señalización de esa línea interior depende de las condiciones urbanísticas de los terrenos (...) Y si el deslinde se hubiera aprobado con un

del Estado, pudiendo haberse utilizado otra alternativa como: “tomará en consideración la realidad urbanística preexistente de acuerdo con lo informado por la Administración autonómica¹²⁸¹”.

Esta propuesta podría sintonizar con la valoración que ha efectuado el TC, en el enjuiciamiento del respeto a la distribución de competencias, por la Ley 6/1999, de Baleares, a propósito de la disposición adicional 22^a, relativa a la Isla de Formentera¹²⁸².

determinado dibujo de la línea interior de la zona de servidumbre de protección y a posteriori se acreditara por la Administración urbanística competente que los terrenos incluidos en ella tenían en el momento de entrar en vigor la Ley de Costas las condiciones exigidas por la citada Transitoria, habría que proceder a rectificar aquella línea sobre el plano. Esta es la única interpretación posible del apartado comentado que salvaría su legalidad, porque si lo que se pretende es dotar de facultades a la Administración titular del demanio para determinar cuándo concurren y cuando no las condiciones urbanística aludidas el precepto vulneraría la habilitación contenida en la Ley de Costas y la propia distribución de competencias que establece la Constitución”. (Cfr. GARCÍA PÉREZ, M., “El deslinde de costas”, *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión (...)*, op. cit., pág. 187).

¹²⁸¹ Podría haberse tomado como referencia el modelo contenido en el art. 18.2.c) de la Ley 27/1992, de 24 e noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

“En caso de que el traslado no se realice o de que la Autoridad Portuaria se pronuncie negativamente sobre la propuesta de la Administración competente en materia urbanística, ésta no podrá proceder a la aprobación definitiva del plan especial, debiendo efectuarse las consultas necesarias con la Autoridad Portuaria, a fin de llegar a un acuerdo expreso sobre el contenido del mismo”.

¹²⁸² Vid. disposición adicional 22^a, Ley 6/1999, de 3 de abril.

“Los instrumentos de ordenación territorial para la isla de Formentera, en uso de la competencia exclusiva de la comunidad autónoma en materia de ordenación del territorio, incluido el litoral en el ámbito de las Illes Balears, determinarán los elementos, las características y las circunstancias físicas que deban concurrir para que un bien pueda ser incluido como uno de los que integran la ribera del mar.

En ningún caso podrá considerarse que formen parte de la ribera del mar los terrenos edificados de conformidad con la normativa que les era de aplicación a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas”.

El TC manifestó su disposición a acoger, como válida constitucionalmente, una fórmula legal cuya finalidad fuese “posibilitar la realización de estudios tendentes a proporcionar información para el mejor ejercicio de las competencias propias”. No admite referencias autonómicas imperativas como “determinarán” o “en ningún caso podrán considerarse”, por entender que condicionaban la competencia exclusiva estatal relativa al dominio público marítimo terrestre¹²⁸³.

Habría que buscar una fórmula de “colaboración¹²⁸⁴” bilateral, entre las Administraciones afectadas, con el fin de resolver las posibles

¹²⁸³ Vid. STC nº 46/2007, de 1 de marzo (F.12).

“La competencia que ostenta la Comunidad Autónoma de Illes Balears en materia de ordenación del territorio, incluido el litoral, no le faculta para habilitar a los instrumentos de ordenación del territorio, como el plan territorial insular o los planes directores sectoriales, de rango reglamentario (...) para que sean estos los que determinen, en la isla de Formentera, los elementos, las características y las circunstancias físicas que deban concurrir para que un bien pueda ser incluido como uno de los que integran la ribera del mar así como tampoco para establecer *ope legis* un criterio directamente aplicable a otros con la específica finalidad de evitar que puedan ser calificados como bienes de dominio público, excluyéndolos *a priori* de dicha calificación.

(...) el ejercicio de la competencia autonómica sobre ordenación del litoral no puede a su vez reducir el contenido de las facultades que corresponden al Estado en cuanto titular del dominio público marítimo-terrestre, entre las que se encuentra la definición de los criterios para determinar los bienes integrantes de dicho dominio público y la delimitación concreta de tales bienes, con el alcance determinado en la STC 149/1991”.

¹²⁸⁴ MENÉNDEZ REXACH considera que conviene salir al paso de *soluciones* simplistas que intentan zanjar la cuestión residenciando todas (o la mayor parte) de las competencias en una sola entidad territorial. Una propuesta de esta índole sería sencillamente incompatible con el actual sistema de organización territorial del Estado y, por lo tanto, debe descartarse.

(Cfr. MENÉNDEZ REXACH, A., *Ordenación del litoral*, AA.VV, Coord. M^a. T. Carballeira Rivera, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 2001, pág. 118)

“discrepancias” en torno a la fijación de la citada “servidumbre de protección”.

Puede considerarse esta posibilidad de “concertación¹²⁸⁵”, de acuerdo con la previsión contenida en el art. 23.2 de la Ley de Costas, cuando se refiere a la posibilidad de ampliar la “servidumbre de protección”, “de acuerdo con la Comunidad Autónoma”.

El Tribunal Constitucional¹²⁸⁶, se pronuncia en esa línea, a la hora de abordar las posibles soluciones a conflictos de competencias “concurrentes”:

“En este sentido, es necesario insistir, una vez más, en orden a una adecuada articulación de las competencias autonómicas sobre la ordenación del territorio y de las competencias estatales sectoriales que afecten al uso del territorio, en el establecimiento de fórmulas de cooperación, que resultan *“especialmente necesarias en estos supuestos de concurrencia de títulos competenciales en los que deben buscarse soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias (SSTC 32/1983, 77/1984, 227/1988 y 36/1994)*”

¹²⁸⁵ MENÉNDEZ REXACH, apuesta por la “concertación y coordinación para la defensa de la costa y su gestión integrada”, razonando:

“La concurrencia competencial es un fenómeno normal en un Estado basado en la autonomía de las entidades territoriales que lo integran. De ahí que sea necesario el recurso a fórmulas de colaboración y cooperación, como ya destacó el Tribunal Constitucional en la sentencia 77/84, de 3 de julio, sin perjuicio de que la decisión final corresponda al titular de la competencia *“prevalente”* (Fj 3). En el marco constitucional vigente resulta evidente que ninguna de las Administraciones está en condiciones de asegurar, por sí sola, la efectividad de los mandatos constitucionales relativos a la protección y disfrute del litoral, por lo que es imprescindible la concertación entre ellas” (Cfr. MENÉNDEZ REXACH, A., “La distribución de competencias en la Ley de costas y la gestión integrada del litoral”, *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión (...)*, op. cit., pág. 127-128.

¹²⁸⁶ Vid. STC 149/1998, de 2 de julio (F.3.D).

pudiendo elegirse, en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas (...) la creación de órganos de composición mixta, etc” (STC 4/1998)”.

Lo que niega el TC es la posibilidad de que en un conflicto de esta índole el Estado se vea “privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma¹²⁸⁷”.

Así pues, el TC, en la ordenación de los terrenos colindantes al dominio público marítimo-terrestre, otorga primacía al “legislación básica sobre medio ambiente¹²⁸⁸” (art. 149.1.23) sobre el que corresponde a las CCAA en materia urbanística. Es una consecuencia de la trascendencia que tiene la ordenación de la franja costera, más allá de los intereses estrictamente autonómicos¹²⁸⁹, y que incide en la configuración del derecho a la igualdad de los ciudadanos y a un medio ambiente adecuado.

¹²⁸⁷ *Ibidem*. Cita la STC 56/1986 (F.3).

¹²⁸⁸ Dice la STC 149/1991, de 4 de julio (F.4.D), que la Constitución ha enfatizado la competencia en materia de *medio ambiente* del “Estado”, al utilizar la expresión “legislación básica” en lugar de “bases”.

“(…) ha entendido que había de ser el Estado el que estableciese toda la normativa que considerase indispensable para la protección del medio ambiente (sin perjuicio, claro está, de que este *standard* proteccionista común fuese mejorado, por así decir, por las Comunidades Autónomas)”.

¹²⁸⁹ Cfr. MENÉNDEZ REXACH, A., *Ordenación del (...)*, op. cit., págs. 118-119.

La ordenación del litoral y la decisión sobre los usos a implantar o las medidas de protección a adoptar en este ámbito conciernen a los municipios, pero también a las Comunidades Autónomas y también al Estado, titular de una parte sustancial de estos espacios (los declarados de dominio público marítimo-terrestre), que son un patrimonio colectivo de todos los españoles y no sólo de los vecinos de un municipio o de la población de la Comunidad Autónoma que se encuentren, aunque éstos puedan tener, un contacto más directo con ellos.

Esa primacía se traduce, en la actualidad, en la prevalencia de lo ambiental sobre lo urbanístico, que ya se manifiesta con carácter básico en el artículo 2.f) de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y la Biodiversidad¹²⁹⁰.

He ahí donde la dialéctica se impone a favor del medio ambiente, cuyos valores colectivos, más vinculados a la protección de la salud humana y a la mejora de la calidad de vida, priman sobre los netamente urbanísticos, más vinculados al interés particular del ciudadano, como sujeto individual.

Esta primacía de lo ambiental sobre lo urbanístico, ha sido reconocida por reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo. Recientemente, ha tenido ocasión de pronunciarse con respecto a una impugnación del Plan General de Málaga, con respecto a unos terrenos situados en la desembocadura del río Guadalhorce. Recuerda que “esa prevalencia de la planificación ambiental sobre la urbanística está sólidamente asentada en nuestro ordenamiento jurídico¹²⁹¹”.

¹²⁹⁰ “La prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística y los supuestos básicos de dicha prevalencia”.

Esa “prevalencia”, se debe a la “función social y pública del patrimonio natural y la biodiversidad”, recogida en el art. 4.1 de la mentada Ley 42/2007:

“El patrimonio natural y la biodiversidad desempeñan una función social relevante por su estrecha vinculación con el desarrollo, la salud y el bienestar de las personas y por su aportación al desarrollo social y económico”.

¹²⁹¹ Vid. STS, Sala 3ª, 19-11-2010 (rec. 5535/2006).

Cita también las SSTS, de 27 de noviembre de 2003 y 13 de noviembre de 2009.

La mencionada STS, efectúa un recordatorio sobre la consagración de la prevalencia de lo ambiental sobre lo urbanístico, efectuando una síntesis sobre el devenir legislativo.

“En primer lugar, la limitación de la potestad de planeamiento por la legislación medioambiental, que se traduce en la prevalencia de la planificación de espacios

Puede hablarse de la fusión de dos disciplinas anteriormente separadas, en lo que constituye la “integración¹²⁹²” de ambas, con un único objeto: la utilización de suelo conforme al interés general, actuando como principio rector el “desarrollo sostenible¹²⁹³”.

En mi opinión, para articular esa “cooperación”, podría crearse un órgano similar a la *Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad*¹²⁹⁴, que bien podría denominarse *Comisión para el seguimiento de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras*.

naturales sobre la planificación territorial y urbanística, es una constante en nuestro ordenamiento jurídico desde la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres (artículo 5.2); y esa misma prevalencia es mantenida en el artículo 18 de la LPNB, que deroga la anterior ley 4/1989. En fin, las últimas reformas de la legislación básica estatal sobre el régimen del suelo, que han desembocado en el Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, establecen como principio rector de la actuación administrativa en la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo “la eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje (Artículo 2.2.a); enfatizando el artículo 13.4 la prevalencia de la planificación medio ambiental”.

¹²⁹² Cfr. GEIS I CARRERAS, *La ejecución de las sentencias urbanísticas*, Atelier, Barcelona, 2009, pág. 121.

“La legislación urbanística española ha incorporado las técnicas ambientales para proteger el uso del suelo. En definitiva, no se trata de una nueva disciplina. El derecho urbanístico tiene el reto de afrontar unas nuevas necesidades. El urbanismo ambiental constituye la *integración del medio ambiente en la ordenación del territorio y el urbanismo* como reivindica CUYAS” (Vid. CUYAS PALAZÓN, *Urbanismo ambiental y evaluación ambiental estratégica. Adaptado a la Ley 8/2007 de suelo y a la Ley 9/2006 sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas del medio ambiente* Atelier, Barcelona, 2007, págs. 197-203).

¹²⁹³ Vid. art. 2.1 TRLS/2008.

¹²⁹⁴ Vid. art. 7.2 Ley 42/2007:

“Se crea la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, como órgano consultivo y de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Parte de la doctrina considera idónea –en el actual marco constitucional– la utilización de fórmulas de “cooperación” sin necesidad de una atribución competencia exclusiva a alguna de las Administraciones territoriales reconocidas constitucionalmente ¹²⁹⁵. Ninguna de las Administraciones está en condiciones de asegurar por sí sola la efectividad de los mandatos constitucionales relativos a la protección y disfrute del litoral, por lo que es imprescindible la concertación entre ellas¹²⁹⁶.

Su composición y funciones se determinarán reglamentariamente. Los informes o propuestas de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad serán sometidos para conocimiento o aprobación a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente”.

¹²⁹⁵ Cfr. MENÉNDEZ REXACH, A., *Ordenación del (...)*, op. cit., pág. 119.

El objetivo de la “gestión integral” de las zonas costeras puede alcanzarse mediante la correcta articulación del ejercicio de las competencias que respectivamente corresponden a cada una de esas esferas territoriales, para lo que deberán utilizarse las técnicas previstas en la normativa vigente (convenios, procedimientos conjuntos, órganos comunes, etc.), que son más que suficientes si se tiene la voluntad de utilizarlas.

¹²⁹⁶ Cfr. MENÉNDEZ REXACH, A., “La gestión integrada del litoral”, *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea*, AA.VV., Dir. Núñez Lozano, M^a Del Carmen, Iustel, Madrid, 2010, pág. 183.

“La legislación de costas vigente contiene ya múltiples mecanismos de cooperación y coordinación. Sin perjuicio de que se pueda perfeccionar, lo que hace falta es que se potencia su eficacia. Para ello es necesario que se vaya imponiendo la “cultura” de la cooperación frente a la visión exclusivista y compartimentada de las competencias que ha sido característica de nuestra tradición administrativa. Es utópico pensar que las tres grandes esferas territoriales vayan a compartir siempre y plenamente unos concretos objetivos en cuanto al uso y protección del dominio público marítimo-terrestre. Pero sí se les debe exigir un esfuerzo permanente de concertación, para transmitir a los ciudadanos la impresión de que asumen como propios los mismos objetivos básicos de protección y gestión, aunque discrepen en su concreción o en la forma de instrumentarlos. La defensa del litoral, como patrimonio colectivo, es tarea de todos, poderes públicos y ciudadanos. Cooperación, coordinación y participación son os tres pilares de la gestión integrada “(ibídem, pág. 185).

La declaración de titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre contenida en la Constitución española no es incompatible con la existencia de límites que se derivan de competencias atribuidas a otros entes territoriales en razón de sus títulos competenciales, y a la inversa. Sin duda, nos enfrentamos a un supuesto típico de competencias “concurrentes”.

La adecuada gestión del litoral requiere un proceso de planificación que incorpore a todas las administraciones con competencias en la materia y a los agentes interesados, en el marco de una estrategia conjunta, global, intersectorial, que integre la interdependencia y disparidad de los procesos naturales, la utilización sostenibles de los recursos naturales y de las actividades humanas que se realicen tanto en el espacio costero como marino¹²⁹⁷.

La técnica legal del informe “preceptivo y vinculante¹²⁹⁸” por parte de la Demarcación de Costas correspondiente no ha servido para efectuar una verdadera articulación competencial. Prescinde del necesario debate en el seno de una Comisión en el que han de estar integradas todas las Administraciones con intereses públicos concurrentes. Se ha limitado tradicionalmente a fijar su criterio prácticamente incuestionable para los planeamientos territoriales y urbanísticos,

¹²⁹⁷ Cfr. ZAMORANO WINES, J., “La ordenación del espacio litoral y las competencias autonómicas y locales en el mar territorial”, *“Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea”*, AA.VV., Dir. Núñez Lozano, M^a Del Carmen, Iustel, Madrid, 2010, pág. 191.

¹²⁹⁸ Vid. art. 112.a) Ley de Costas.

“Corresponde también a la Administración del Estado emitir informe, con carácter preceptivo y vinculante, en los siguientes supuestos:

a) Planes y normas de ordenación territorial o urbanística y su modificación o revisión, en cuanto al cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y de las normas que se dicten para su desarrollo y aplicación”.

existiendo como único remedio su impugnación ante los Tribunales de Justicia ¹²⁹⁹. No constituye, por ello, una auténtica forma de “coordinación”, sino más bien de armonización o superioridad competencial, desde el ámbito supraautonómico. No existe debate

¹²⁹⁹ Vid. art. 44.1 Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa:

“En los litigios entre Administraciones públicas no cabrá interponer recurso en vía administrativa. No obstante, cuando una Administración interponga recurso contencioso-administrativo contra otra, podrá requerirla previamente para que derogue la disposición, anule o revoque el acto, haga cesar o modifique la actuación material, o inicie la actividad a que esté obligada”.

El citado informe no es vinculante, aunque sí preceptivo, en actuaciones que se sitúen en la servidumbre de protección o zona de influencia.

Ello no quiere decir que las limitaciones contenidas en los arts. 23 a 25 y 30 de la Ley de Costas, no sean de obligado cumplimiento. Son “las que prohíben determinadas actuaciones en la zona de protección o las que limitan en la zona de influencia, que hemos considerado legítimas como normas de protección del medio ambiente costero, cuya ejecución corresponde, por esa razón, a las Comunidades Autónomas. Cuando entienda que los planes o normas de ordenación territorial infringen tales normas, las Administración estatal podrá sin duda objetarlas, pero su objeción no resultará vinculantes, pues no es la Administración estatal, sino a los Tribunales de Justicia, a quien corresponde el control de la legalidad de las Administraciones autónomas y a éstos deberá recurrir aquélla para asegurar el respeto de la Ley cuando no es la competente para ejecutarla” (F.J. 7. STC 149/1991).

(Cfr. POVEDA DÍAZ, M^a T., “Estudio sobre las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en los recursos de inconstitucionalidad planteados contra la Ley 22/1988, de Costas, y el Reglamento general para su desarrollo y ejecución”, *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 125, 1991, págs. 783-784).

Sin embargo, aunque el citado informe sectorial no sea “vinculante”, pesará mucho en la decisión de los Tribunales de Justicia considerando el título competencial ambiental con el que actúa el Estado.

multisectorial. Su omisión o el apartamiento de sus conclusiones supondrán la nulidad del plan territorial o urbanístico en cuestión¹³⁰⁰.

Existen otras fórmulas, como la suscripción de “convenios de colaboración¹³⁰¹”, con un carácter más bilateral. Sin embargo, y aunque

¹³⁰⁰ Cfr. SÁNCHEZ GOYANES, E., “La articulación de competencias entre la ordenación territorial y urbanística y la protección del demanio costero: El informe sectorial”, *El derecho de costas en España*, La Ley, Madrid, 2010, pág. 679.

Desde el punto de vista jurídico, las consecuencias de la omisión del informe preceptivo y vinculante en materia de Costas son relevantes: la imposibilidad de entender producido el silencio administrativo positivo a efectos de la aprobación tácita del Plan por el mero transcurso de los plazos fijados en cada legislación urbanística, porque siempre se considerará que el expediente está incompleto (cita la STS, Sala 3ª, 27-11-1996, rec. 8931/1991), relativo a la nulidad de un planeamiento en Pobra de Caramiñal, por la mentada omisión). Además otra consecuencia, es la invalidez del Plan en los aspectos que deberían haber sido objeto de informe (STS, 27-6-1996, rec. 7898/1991, sobre aprobación del Plan General del Puerto de Santamaría, con desconocimiento de las objeciones emitidas por la Administración de Costas).

¹³⁰¹ El profesor BARRAGÁN destaca en la legislatura 2004-2008, “el importante papel de las relaciones de cooperación entabladas -mediante Convenios- por la Dirección General de Costas con muchas Comunidades Autónomas para la gestión integrada del litoral, aunque el balance final es “tan desigual como significativa su interpretación”.

(Cfr. SANZ LARRUGA, F.J., “La Administración General del Estado y las políticas y estrategias sobre la ordenación y gestión de las costas (1988-2009)”, *El Derecho de Costas en España*, AA.VV., Dir. E. Sánchez Goyanes, La Ley, Madrid, 2010, pág. 1407).

SANZ LARRUGA expresa que la necesidad de una acción coordinada entre las Administraciones competentes sobre el litoral y el influjo de los modelos de gestión integrada promovidos por la Unión Europea y otros organismos internacionales ha acabado calando, al menos, en el ánimo del Ministerio de Medio Ambiente. Desde mediados de los años noventa la Administración del Estado en materia ambiental está impulsando convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas para la gestión integral y sostenible del litoral (Cfr. SANZ LARRUGA, F.J., *Ordenación del (...)*, op. cit., págs. 211-212).

Vid. Convenio específico de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente, la Generalitat de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona para la gestión integrada del litoral de Barcelona, en el desarrollo del art. 6.3 de la Ley 1/2006, de 13-3-2006, del

suponen una mejora para articular las competencias concurrentes en el espacio litoral, en mi opinión adolecen de las características de transversalidad y globalidad¹³⁰², que deben integrar los órganos estables de cooperación anteriormente propuestos.

Un convenio paradigmático, ha sido el suscrito entre el Ministerio de Medio Ambiente, la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Transportes, la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Consejería de Pesca y Asunto Marítimos de la Junta de Galicia, para la gestión integral y sostenible del litoral¹³⁰³. Alude a la relevancia de este instrumento, como forma de “impulsar una gestión sostenible, integrada y concertada del litoral, dando prioridad a la protección y mejora del litoral, especialmente en las zonas protegidas y a la

Régimen Especial del Municipio de Barcelona. Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña, nº 5121, 29-4-2006.

¹³⁰² En mi opinión debería ser un órgano estable como la FEMP, en el que estuviesen integradas todas las Administraciones y órganos sectoriales con implicación en la gestión del litoral, partiendo de su diversidad, pero de la necesaria armonización de las distintas competencias concurrentes.

Aunque SOCIAS CAMACHO no se refiere específicamente a la creación de estos órganos, si apela a la necesidad de “modelos de planeamiento más unitarios, mediante la práctica de adecuados mecanismos de coordinación interorgánica”.

“Ello significa trasladar las decisiones hacia instrumentos de carácter más integral, entendiendo que la ordenación del espacio litoral necesita de la mejor conexión de todos los sectores que intervienen (medio ambiente, turismo, medio rural, paisaje, ...)”.

Cfr. SOCIAS CAMACHO, J. M., “La ordenación, planificación y gestión del litoral en las Islas Baleares”, *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral (...)*, op. cit., pág. 266.

¹³⁰³ Vid. Resolución de 23 de marzo de 2007, de la Dirección de Costas, por la que se publica el citado Convenio. BOE nº 92, 17-4-2007.

En similares términos, puede consultarse el Convenio suscrito entre el Ministerio de Medio Ambiente y el Gobierno de Canarias, para la gestión integrada del litoral. Vid. BO. Canarias, nº 46, 7-3-2006.

recuperación y transformación del borde marítimo cuando sea preciso para garantizar el acceso y uso público de la costa¹³⁰⁴". Estima que este tipo de actuaciones suponen "un paso básico para conseguir esta adecuación sostenible del litoral", "en aras a conseguir una adecuada ordenación costera, con el objetivo de evitar que una excesiva presión en el uso del litoral perjudique a la integridad y a los valores ecológicos del dominio público¹³⁰⁵". Determina como compromiso "la protección, defensa y restauración del espacio costero, para mantener y mejorar sus valores naturales, y conseguir un adecuado y racional disfrute colectivo del mismo, dentro de las políticas de gestión ambiental, de urbanismo y ordenación del territorio, y especialmente de ordenación del litoral, así como dentro de otras políticas sectoriales que afectan a la costa, llevadas a cabo por ambas Administraciones, conforme a las determinaciones de la legislación de costas¹³⁰⁶". Y para llevar a cabo el mencionado acuerdo, se prevé la suscripción de "convenios específicos" de desarrollo, también con los ayuntamientos y otras partes implicadas, para la realización de actuaciones complejas para la transformación de dichos ámbitos costeros, con el objeto de adecuar el dominio público marítimo-terrestre y sus zonas de servidumbre, a los objetivos de protección y mejora del litoral, así como el uso público del litoral¹³⁰⁷. Estos últimos convenios, suponen la ejecución de actuaciones concretas para la recuperación del borde litoral, en espacios de dominio público marítimo-terrestre, que están ocupados por edificaciones, que

¹³⁰⁴ Vid. parte expositiva.

¹³⁰⁵ *Ibídem*.

¹³⁰⁶ *Ibídem*, Vid. cláusula 2^a.1.

¹³⁰⁷ *Ibídem*, cláusula 2^a.2.b)

perturban sus valores paisajísticos e impiden el uso y disfrute general y común por los ciudadanos¹³⁰⁸.

C. El tratamiento de los núcleos rurales costeros por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral

Mención aparte merece la nueva 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 Costas¹³⁰⁹. Introduce una disposición transitoria primera que analiza los “núcleos” o “áreas” que no hayan sido clasificados como suelo urbano con anterioridad a la LC de 1988 y el procedimiento para su asimilación de esta clase de suelo a efectos de la aplicación de la reducción de la servidumbre de protección a 20 mts. Sin embargo, esta disposición transitoria primera no es eficaz e inmediata, sino que su aplicación práctica requiere de un procedimiento cuyo diseño no se ha cerrado y que parece diferirse una vez más –en la tradición normativa española– al reglamento.

Establece la citada DT 1ª:

“1. En el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la presente Ley, se podrá instar que el régimen previsto en la disposición transitoria tercera, apartado 3, de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, se aplique igualmente a los núcleos o áreas que, a su entrada en vigor, no estuvieran clasificados como suelo

¹³⁰⁸ Vgr. la actuación relativa a la “recuperación del borde litoral de Malpica”, ref. 15-1146, con una inversión de 626 millones de euros, destinada a la continuación del paseo marítimo en un tramo de 400 mts, eliminando edificaciones inadecuadas que impedían el tránsito ciudadano.

Vid. <http://www.mma.es> (consultada el 16-6-2011).

¹³⁰⁹ Vid. BOE nº 129, 30-5-2013.

urbano pero que, en ese momento, reunieran alguno de los requisitos:

- a) En municipios con planeamiento, los terrenos que, o bien cuenten con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica y estuvieran consolidados por la edificación en al menos un tercio de su superficie, o bien, careciendo de alguno de los requisitos citados, estuvieran comprendidos en áreas consolidadas por la edificación como mínimo en dos terceras partes de su superficie, de conformidad con la ordenación de aplicación.
- b) En municipios sin planeamiento, los terrenos que, o bien cuenten con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica y estuvieran consolidados por la edificación en al menos un tercio de su superficie, o bien, careciendo de alguno de los requisitos citados, estuvieran comprendidos en áreas consolidadas por la edificación como mínimo en la mitad de su superficie”.

No se entiende bien, ni se explica en la Exposición de Motivos de la Ley de Reforma, por qué resulta más benévolo el requisito de la consolidación edificatoria en los municipios sin planeamiento, donde únicamente se exige una consolidación edificatoria -cuando se carece de alguno de los servicios urbanísticos citados- de la mitad de su superficie, mientras que en los municipios que tuvieran planeamiento se exige una consolidación edificatoria mayor que asciende a las dos terceras partes de su superficie.

El apartado 2º de la citada DT 1ª establece que esta disposición se aplicará a los “núcleos o áreas” que ya hubieran sido delimitados por el planeamiento, sin aclarar si se refiere sólo a los que tuvieran la consideración de urbano, o si también tienen encaje los identificados como “rurales”. He ahí una de las primeras dudas que siembra la DT 1ª. De una lectura integrada del precepto parece referirse únicamente a aquéllas que tienen la consideración de “urbano”, dado que la DT.1ª en su apartado 1º dice que “se aplique igualmente a los núcleos o áreas que, a su entrada en vigor, no estuvieran clasificados como suelo urbano”. La DT 1ª omite deliberadamente el término “rural” y ello siendo conocedora de los sucesivos intentos por el legislador urbanístico de Galicia a través de la disposición adicional 3ª de la LOUGA y de la hoy derogada Ley 18/2008, de vivienda de Galicia en su disposición adicional 2ª

El argumento de que se excluiría el suelo de “núcleo rural” vendría reforzado por lo señalado en el apartado 3ª de la DT 1ª cuando se refiere a “las Administraciones urbanísticas que ya hayan delimitado o clasificado como suelo urbano los núcleos o áreas”.

Este grado de incertidumbre e imprecisión no es propio de un legislador moderno y lo único que hace es dejar un margen de interpretación excesivo incompatible con la necesaria seguridad jurídica que debe existir en toda norma.

El hecho de que el apartado 2º de la mencionada DT 1ª se refiera a los “núcleos o áreas” sin adjetivarlos como “urbanos” o “rurales” abre un mínimo resquicio para entender que en el procedimiento que establece la DT 1ª se aplique igualmente al suelo clasificado como “rural” por el planeamiento urbanístico.

También puede apoyar esta argumentación que la citada DT 1ª no establece un procedimiento para que el suelo se clasifique como “urbano” sino únicamente para que se aplica el “régimen previsto en la disposición transitoria tercera, apartado 3, de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas”.

Otro interrogante que abre el citado apartado 2º de la DT 1ª es que establece que en el supuesto de que el planeamiento no haya delimitado “núcleos o áreas” “serán delimitados por la Administración urbanística competente”, en lugar de indicar que serán clasificados, en su caso, como suelo urbano o en las “clases equivalentes” que establezcan la legislación urbanística autonómica. Tampoco la citada DT 1ª establece un procedimiento para la delimitación de esos núcleos o áreas.

En el supuesto de que la Dirección General de Costas entienda que el procedimiento pergeñado en la DT 1ª.2º se aplica también a los núcleos “rurales” -lo cual parece probable dado que en caso contrario la reforma legislativa carecería de sentido-, aquéllos que ya estén clasificados o delimitados como tales por el planeamiento, en el plazo de dos años desde la entrada en vigor, deberán solicitar un informe al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (en adelante MAGRAMA) que deberá pronunciarse sobre la delimitación y compatibilidad de tales núcleos o áreas con la integridad y defensa del dominio público marítimo terrestre. Este informe deberá emitirse en el plazo de dieciocho meses desde que haya sido solicitado. En caso de que no se emitiera en ese plazo se entenderá que es favorable.

Lo que tampoco aclara la citada DT 1ª.2º es si, en el supuesto de aplicarse a los “núcleos” delimitados por el planeamiento, se aplica a todos los contenidos en la LASGA y que actualmente son suelo de núcleo rural, esto es: al suelo urbano de núcleo rural, al suelo

urbanizable de núcleo rural y al suelo no urbanizable de núcleo rural o únicamente al identificado como suelo urbano de núcleo rural.

La mencionada DT 1ª.2º lo único que va a permitir es aplicar el régimen jurídico en materia de “costas” previsto en la DT.3.3ª de la LC. Por ello, debería haber establecido un procedimiento de delimitación de esas “áreas” o “núcleos” con su período de exposición al público y el informe urbanístico del Ayuntamiento y/o Comunidad Autónoma, atribuyendo su resolución a un órgano determinado, que bien podría ser la Dirección General de Costas previo informe autonómico o a la inversa.

La circunstancia de no establecer un procedimiento específico remite la articulación del procedimiento a la legislación autonómica: que o bien será a través la delimitación de núcleos rurales prevista en la disposición adicional 2ª de la LOUGA¹³¹⁰ o bien a través de una modificación puntual del planeamiento, cuando impliquen un cambio de clasificación urbanística. En este último caso, el supuesto paradigmático, son los suelos de planeamientos adaptados a la LOUGA y clasificados como suelo rústico de protección de costas pero que en su origen hayan sido suelos no urbanizables de núcleo rural a los que hasta la reforma de la Ley 2/2013 la Dirección General de Costas y la

¹³¹⁰ Hay que tener en cuenta la modificación que ha realizado la disposición adicional decimosegunda de la Ley 18/2012, de 29 de junio, de Vivienda de Galicia en el art. 93.4 de la LOUGA, que pasa a tener la siguiente redacción:

“Las modificaciones del planeamiento general tendentes a la delimitación de suelo de núcleo rural al amparo de lo establecido en el artículo 13 de la presente ley se tramitarán siguiendo el procedimiento establecido en la disposición adicional segunda de la misma ley”

Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional nunca le reconocieron el carácter de suelo “urbano¹³¹¹”.

¹³¹¹ El caso paradigmático es el núcleo de “Mórdomo” en el municipio de Laxe que cuenta con Plan General aprobado el 30-10-2009 (DOG 16-11-200) y adaptado a la LOUGA, clasificado actualmente como suelo rústico de protección de costas, como consecuencia de la Orden Ministerial de 28 de febrero de 2003 dictada por el Director General de Costas, que aprobó el deslinde en la playa de Traba y que aplicaba la servidumbre de protección de 100 mts al núcleo de Mórdomo.

Planteada la cuestión de inconstitucionalidad por parte de la Audiencia Nacional contra la DA.3ª de la LOUGA y la DA 6ª de la Ley 1/1997, del Suelo de Galicia, la STC nº 87/2012, de 18 de abril, declaró nulas ambas disposiciones legales por entender que la Comunidad Autónoma carece por completo de competencia para determinar limitaciones o servidumbres sobre los terrenos colindantes al dominio público. Las competencias autonómicas sobre urbanismo y ordenación del territorio no pueden incidir en la fijación por el Estado de la servidumbre de protección de costas.

También la sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 8-6-2012 (rec. 623/2003), que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de la Laxe contra el mencionado deslinde en la playa de Traba, consideró que no resultaba de aplicación la reducción de la servidumbre de protección de 20 mts al núcleo de Mórdomo, razonando lo siguiente:

“También se ha certificado que durante los años 1980 a 1988 se concedieron once licencias urbanísticas en el núcleo de Mórdomo.

A juicio de esta sala esto es completamente insuficiente para entender que el núcleo rural de Mórdomo disponía de todos los servicios urbanísticos antes de la entrada en vigor de la ley de costas; esta Sala en varias ocasiones (recursos 398/2006 y 111/2007) estimó pretensiones como las mantenidas por el Ayuntamiento recurrente en relación a núcleos de población que disponían de servicios urbanísticos adecuados para graficar una servidumbre de protección de 20 metros, no obstante, se trataba de supuestos en los que la administración competente en materia urbanística (la administración autonómica) había certificado la existencia de dichos servicios en su momento oportuno.

En el caso presente solo se aporta un certificado del Secretario del mismo Ayuntamiento recurrente en el que se afirma que se ejecutaron unas obras denominadas Proyectos de alumbrado, de alcantarillado y de pavimentación así como una obra denominada Pavimentación de Camino Publico en Mórdomo. Esto, sin embargo, no acredita la realidad ni la amplitud de los supuestos servicios urbanísticos

Lo que no admite duda es que a los núcleos o áreas que hayan sido clasificados o delimitados como “suelo urbano” por el planeamiento urbanístico con posterioridad a la LC de 1988, le resulta de aplicación la DT 1ª.3º de la Ley 2/2012. En el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la Ley de Reforma, el 31 de mayo de 2013¹³¹², deberán solicitar el informe del MAGRAMA, que deberá emitirse en el plazo de dieciocho meses desde que fuera solicitado. En el supuesto de no emitirse en el citado plazo se entenderá que es favorable.

En los supuestos contemplados en la DT.1ª apartados 2º y 3º resulta discutible que el sentido del silencio administrativo sea favorable, de no emitirse informe por el MAGRAMA en el plazo de dieciocho meses, dado que supone una ruptura de la regla general contenida en el art. 43.2 de la Ley 30/1992, de silencio desestimatorio¹³¹³ cuando se puedan

que debieron implantarse. El Certificado del Secretario se considera por esta Sala impreciso y no suficiente para acreditar la completa implantación de los servicios urbanísticos correspondientes: nótese que no se dice la fecha de dicha completa implantación ni tampoco se hace mención a la concreta localización de los servicios ni en que parte del núcleo rural están implantados y son efectivos.

En alguna ocasión (recursos 753/2002 y 148/2008) esta Sala ha dado validez a las certificaciones del Ayuntamiento en relación a la existencia de servicios urbanísticos, pero no puede olvidarse que ello es aplicable cuando se trata de valorar la existencia de servicios en relación a concretas fincas y no cuando se trata, como en el caso presente, de núcleos de población en los que la única prueba es la que aporta el propio Ayuntamiento recurrente.

Por lo tanto, la falta de acreditación cumplida y suficiente de que todo el núcleo rural de Mórdomo disponía de los servicios urbanísticos obligará a rechazar también este último argumento de la parte recurrente

¹³¹² Vid. disposición final 4ª de la Ley 2/2012.

¹³¹³ Si bien el art. 43.2 de la Ley 30/1992, se refiere a procedimientos iniciados a solicitud del interesado, podría aplicarse igualmente a los instados por otras Administraciones Públicas que no ostenten competencias en el dominio público correspondiente, como es el caso del demanio marítimo-terrestre.

transferir al solicitante facultades relativas al dominio público, entre los que está la determinación de la anchura de la franja correspondiente a la servidumbre de protección.

En cualquier caso, la principal objeción que formulo a la citada DT 1ª de la Ley 2/2013 es que ha obviado la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las CCAA, dado que nuevamente persiste en el error de utilizar terminología urbanística, cuando tras la STC 61/1997 ha quedado perfectamente claro que la competencia exclusiva en ordenación del territorio y urbanismo corresponde a las CC.AA en virtud del art. 148.3 CE.

Así lo entendió el TRLS/2008 que alude a la situación básica de suelo “urbanizado”, recordando que la “clasificación es una técnica tradicionalmente urbanística¹³¹⁴”. La Ley 2/2013, tendría que haber

¹³¹⁴ Vid. Exposición de Motivos (VI) Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, Texto Refundido de la Ley de Suelo Estatal:

“Con independencia de las ventajas que pueda tener la técnica de la clasificación y categorización del suelo por el planeamiento, lo cierto es que es una técnica urbanística, por lo que no le corresponde a este legislador juzgar su oportunidad”.

MEILÁN GIL recuerda que: “Para la STC 61/1997 la clasificación del suelo “es presupuesto de la misma propiedad del suelo”. Sin ella no sería posible regular condición básica alguna del ejercicio del derecho de propiedad urbana”, competencia reservada al Estado “puesto que constituye la premisa, a partir de la cual se fijan tales condiciones básicas”. Más aún, en ello tendría razón de ser la equivalencia de las clases de suelo reguladas por la legislación urbanística, de competencia autonómica a que se refiere el artículo 7 de la Ley de 1998”.

Considera que: “De los pronunciamientos del Tribunal Constitucional se desprende inequívocamente que no era obligado el abandono de la clasificación del suelo por el legislador de 2007, que se mantiene en las leyes autonómicas. Se ha hecho para justificar el cambio de orientación en cuanto al meollo de la cuestión, que no es otro que la valoración del suelo”. (Cfr. MEILÁN GIL, J.L., “Cuestiones fundamentales de la Ley 8/2007, de suelo”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 32, 2008, pág. 19).

sustituido la referencia a la clasificación o delimitación como suelo urbano por aquél que estuviera en la situación básica de “urbanizado¹³¹⁵” y reuniera los requisitos de dotación de servicios urbanísticos y de consolidación edificatoria. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el art. 12.3 TRLS cuando se refiere a la situación de suelo “urbanizado” reconoce “las peculiaridades de los núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural”. Lo curioso es que la propia Ley 2/2013 se refiere a los “suelos urbanizados” cuando se refiere a las playas urbanas¹³¹⁶, pero no alude a esa situación básica del suelo a efectos de la mencionada DT 1ª.

Otra posibilidad es que se hubiera referido a la clasificación como “suelo urbano” o “clases equivalentes reguladas por la legislación urbanística” en línea con lo que preveía el art. 7 de la LRSV/1998, que si bien se refería a la clasificación urbanística, respetaba la posibilidad de que las Comunidades Autónomas no necesariamente se ciñan a la acepción de suelo “urbano” para denominar una clase específica de suelo.

Por último, he de referirme a la paradójica adición que efectuó el Senado¹³¹⁷ vía enmienda al texto aprobado inicialmente por el Consejo

¹³¹⁵ Vid. art. 12.3 TRLS/2008:

“Se encuentra en la situación de suelo urbanizado el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población. Se entenderá que así ocurre cuando las parcelas, estén o no edificadas, cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento”.

¹³¹⁶ Vid. Exposición de Motivos II Ley 2/2013.

¹³¹⁷ Vid Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, nº 182, 3-5-2013.

de Ministros el 5-10-2012, al introducir el apartado 4º de la citada DT.1ª con el siguiente contenido:

“No obstante, en los núcleos y áreas a los que se refiere la presente disposición, no se podrán autorizar nuevas construcciones de las prohibidas en el artículo 25 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas”.

La introducción de este apartado supone una contradicción con la DT.1ª.1º en sentido de que no se les va a aplicar a estos “núcleos o áreas” el régimen jurídico previsto en la DT.3ª.3º, con lo cual supone una *contradictio in terminis*. Es como si el legislador estatal siéntese algún tipo de remordimiento al aprobar la citada DT.1ª o no estuviese convencido de que es compatible con la protección del demanio público costero. Si los terrenos incluidos en esos “núcleos o áreas” reunían los requisitos de consolidación edificatoria y de dotación de servicios señalados en la DT.1ª.1 de la Ley 2/2013 para ser considerados como “urbanos” y ésa era la realidad fáctica de los mismos a la entrada en vigor de la LC, supone una discriminación de trato en la aplicación del régimen jurídico ante una misma realidad fáctica.

¿Qué sentido tiene que el MAGRAMA emita informe en el reconocimiento de esos núcleos con respecto a la compatibilidad con la integridad y defensa del dominio público marítimo terrestre si a la postre no se permiten nuevas edificaciones, aunque el suelo fácticamente ya fuese urbano con anterioridad a la entrada en vigor de la LC?

En mi opinión, la adición del citado apartado 4º de la DT 1ª de la Ley 2/2013 supone una clara discriminación de trato jurídico ante una misma realidad fáctica, que además puede suponer la vulneración de las competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

ordenación del litoral de las CC.AA. Cuestión distinta es que en el proceso autorizador de nuevas edificaciones se hubiera exigido el informe de la Dirección General de Costas en el que se analizara su compatibilidad con la integridad y los valores del dominio público marítimo-terrestre¹³¹⁸.

¹³¹⁸ En el proceso de autorizar nuevas edificaciones además de estar a lo previsto en la DT.3ª.3 de la LC, habría que tener en cuenta el art. 5.b) del Decreto de la Xunta de Galicia nº 158/2005, que regula el proceso autorizador en la servidumbre de protección de usos y construcciones por la Comunidad Autónoma de Galicia, que dispone la necesidad de la emisión de informe del “servicio periférico de costas del Estado, en cuanto a la delimitación del límite interior de la ribera del mar, línea de deslinde, mantenimiento de las servidumbres de tránsito y acceso al mar e incidencia de las construcciones y de las actividades generadas por éstas sobre la integridad del dominio público”.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Tras la asunción por el Estatuto de Autonomía de Galicia de las competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y ordenación del litoral, el primer hito destacado en materia de ordenación del territorio fue la aprobación de la Ley 10/1995, de ordenación del territorio de Galicia. Hasta la citada fecha los asentamientos de cualquier tipo (residenciales, industriales y terciarios) se basaban en un minifundismo urbanístico caracterizado por un modelo de asentamiento difuso y diseminado que generó asentamientos de población espontáneos en los bordes costeros, que aún hoy en día generan tensiones reivindicativas con respecto a la disminución de la servidumbre de protección o su exclusión del dominio público marítimo terrestre.

La Ley 10/1995, de Ordenación del Territorio de Galicia, configuró los distintos instrumentos de ordenación del territorio que permitían integrar y armonizar las funcionalidades del territorio de Galicia. Sin embargo, tuvo que pasar un largo lapso temporal (dieciséis años) hasta la aprobación definitiva mediante el Decreto nº 19/2011 de las Directrices de Ordenación del Territorio, al mismo tiempo que fue aprobado mediante Decreto nº 20/2011 el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, para que la Comunidad Autónoma de Galicia configurase su modelo territorial.

Hasta el año 2011 no se habían desarrollado las potencialidades de la LOTG, con excepción de unos cuantos proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal para implantar suelo industrial o energía eólica.

En el intervalo comprendido entre la aprobación de la LOTG en 1995 y las DOT y el POLGA en 2011 se tomaron medidas en las zonas costeras,

como la suspensión de procesos de transformación urbanística en municipios de hasta 50.000 habitantes por la Ley 6/2007, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral, sin que el legislador gallego haya explicado la diferencia de trato entre los respectivos municipios costeros, basándose únicamente en el factor del número de habitantes y no en otro tipo de indicadores de índole ambiental o de adaptación de los planeamientos a la legislación urbanística en vigor.

El POLGA se configura como un instrumento de ordenación del territorio que da respuesta a la organización espacial de las zonas costeras como entidad física y zona geográfica homogénea, que precisa de una planificación conjunta que equilibre el territorio y dote a los distintos municipios que integran su ámbito de una potencialidad ambiental, social y económica complementaria.

SEGUNDA.- La recomendación comunitaria de 2002 sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras ha propiciado una nueva comprensión en el marco de la Unión Europea de la ordenación del litoral, entendida no sólo como un aspecto propiamente urbanístico o de ordenación del territorio, sino integrador y holístico del conjunto de las políticas sectoriales y títulos competenciales que incidan tanto en el espacio terrestre como en el marítimo, organizando y ordenando sus relaciones en pro del desarrollo sostenible.

La UE continúa avanzando en el ejercicio de las políticas ambientales en las zonas costeras, elevando el rango normativo pasando de una Recomendación a lo que ya constituye una propuesta de Directiva en el año 2013, con el fin de establecer un marco para la ordenación del espacio marítimo y la gestión integrada de las costas. Considera que la

adecuada gestión de estas zonas contribuye a maximizar el desarrollo sostenible y el crecimiento económico

Esta propuesta de Directiva configura la ordenación del espacio marítimo y la gestión integrada de las zonas costeras como espacios complementarios, con un enfoque ecosistémico, que permita además de la mejora del medio ambiente evitando la degradación de los ecosistemas y los riesgos de la contaminación marítima, el suministro energético de la UE propiciando fuentes de energía renovables de origen marino, el fomento del transporte marítimo con rutas eficaces y rentables, la promoción del sector de la pesca y de la acuicultura, etc. Así pues, la citada propuesta tiene también un claro contenido económico.

La mencionada propuesta de Directiva asume la tradicional acepción de costa vinculada a lo terrestre para diferenciarla del espacio marítimo vinculado a las aguas interiores y al mar territorial.

Una vez que se apruebe la citada Directiva será el momento de su transposición a los Estados miembros. Se abre una oportunidad para que en el ordenamiento jurídico español se redefina el título competencial de “ordenación del litoral” que integre no sólo la ordenación (territorial y urbanística) de las zonas costeras sino también la interrelación de éstas con las aguas interiores y el mar territorial como espacios complementarios y vinculados ambiental, económica y socialmente.

TERCERA.- El Decreto de la Xunta nº 20/2011 se denomina “Plan de Ordenación del Litoral”. La referencia al litoral excesiva si nos atenemos al contenido del Decreto, que únicamente se refiere al espacio terrestre identificado tradicionalmente con la costa. El citado POLGA no contiene el tratamiento ni la ordenación de las partes

correspondientes a las aguas interiores y al mar territorial que se relacionan con la zona costera. No es un Plan de Gestión Integrada del Litoral. Es un primer paso necesario que se refiere a la costa entendida como espacio terrestre, pero que no integra el conjunto de las políticas sectoriales que inciden en el litoral, entendido éste como espacio de relación entre la zona costera, las aguas interiores y el mar territorial en todo aquello que sea de competencia autonómica.

Dada su naturaleza reglamentaria, que debería contribuir a una mayor precisión y aclaración del ordenamiento jurídico, podría haber definido los conceptos de costa y litoral. Son muchas las referencias al “litoral”, pero en ningún momento se define en la citada norma y ello pese al debate jurídico que suscitó la propia impugnación por la Comunidad Autónoma de Galicia de la Ley de Costas de 1988, resuelta mediante la STC 149/1991, que identificó ordenación del litoral con ordenación del territorio.

El POLGA constituye un instrumento de ordenación del territorio que dada su naturaleza jurídica integra las políticas ambientales y paisajísticas. En puridad, debería haberse denominado “Plan de Ordenación de las Zonas Costeras de Galicia”, al renunciar a la ordenación de las aguas interiores y del mar territorial en cuanto afecta a intereses autonómicos.

CUARTA.- Los Tribunales de Justicia paulatinamente han ido asumiendo que la competencia de ordenación del litoral tiene sustantividad propia con respecto a la competencia sobre ordenación del territorio, pese a la asimilación que realizó la STC 149/1991.

En esos términos, se ha afirmado por el TC que el Estado no puede interpretar el bloque de constitucionalidad de distribución de competencias, sino que ha de limitarse a ejercer las facultades propias

que le corresponden sobre el dominio público marítimo-terrestre, facultades que concurren necesariamente con las competencias que ejercen las CC.AA en materia de ordenación del territorio y de ordenación del litoral.

En este sentido, la relevante STC 162/2012 declaró la nulidad del art. 114.2 de la Ley de Costas introducido por la Ley 53/2002, en la medida en que suponía una interpretación del régimen de distribución de competencias que no le corresponde al Estado. La citada STC reconoce como realidad incuestionable que territorio autonómico y dominio público marítimo-terrestre no son compartimentos estancos dado que tienen una importante zona común.

QUINTA.- En relación con la base jurídica del POLGA podrían plantearse dudas sobre su legalidad con respecto a la suficiencia de su rango normativo. Esta circunstancia podría provocar su nulidad al no tener la habilitación legal necesaria para extender su ámbito de aplicación más allá de los 500 mts desde el límite interior de la ribera del mar, si bien puede encontrar un cierto respaldo legal en el art. 30.1.b) de la Ley de Costas cuando establece que la anchura mínima de la zona de influencia son los citados 500 mts.

En cualquier caso debe tenerse en cuenta que la posible habilitación del art. 30.1.b) sólo lo es a efectos de cuestiones sectoriales vinculados a la protección del dominio público marítimo-terrestre, siendo los objetivos del POLGA mucho más ambiciosos, dado que no sólo se refiere a criterios de integración paisajística y de previsión de aparcamientos, sino el importante contenido económico y de uso del suelo que se deriva de la zonificación que implanta a través de la división del territorio costero mediante áreas.

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

Aunque la citada nulidad no se declare el gobierno autonómico debería haber optado por una estrategia formal que hubiese garantizado una mayor seguridad jurídica y evitar una discrepancia innecesaria.

Cuando estamos ante un derecho tan importante como el de propiedad sus limitaciones deben quedar perfectamente claras en una norma de rango legal.

SEXTA.- Aunque el POLGA es un instrumento de ordenación del territorio, la zonificación que establece mediante áreas, acompañada del correspondiente régimen de usos, va a condicionar al planeamiento urbanístico a escala local, definiendo y determinando el contenido del ejercicio del derecho de propiedad, considerando el carácter estatutario de éste en virtud del art. 7 del TRLS/2008.

En mi opinión, no hubiese sido necesario regular el POLGA a través de una norma con rango de Ley, como el caso de Cantabria. Hubiese bastado una modificación de la LOUGA bien a través de la Ley 6/2007, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio o del litoral, bien a través de la Ley 2/2010, de 25 de marzo, que modificó profundamente la citada Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, que señalar que son de “interés autonómico” no sólo los 500 primeros mts desde el límite interior de la ribera del mar, sino también aquellos vinculados funcional, ecológica y paisajísticamente a la costa.

SÉPTIMA.- El POLGA tiene naturaleza jurídica de Plan Territorial Integrado en consonancia con la finalidad que le atribuye a este instrumento territorial la LOTG. En mi opinión, supone un acierto en cuanto a la aplicación por primera vez de este instrumento de ordenación del territorio en Galicia.

En todos los foros jurídicos y urbanísticos se ha resaltado la relevancia de las Directrices de Ordenación del Territorio como piedra angular para el equilibrio y la articulación coherente del espacio físico de Galicia. Pero aún resultan más eficaces por su concreción práctica los Planes Territoriales Integrados que tienen por finalidad la ordenación de áreas geográficas con características homogéneas y las zonas costeras constituyen una de ellas.

Los Planes Territoriales Integrados tienen cierta semejanza con los Planes Territoriales Metropolitanos de Comunidades como Cataluña y suponen el planeamiento de referencia para integrar el conjunto de las políticas y que no se produzcan desequilibrios ambientales y económicos entre unos municipios y otros. De poco sirve que un municipio agote toda la capacidad de suelo si se impide a los demás crecer urbanísticamente. Suponen una de las manifestaciones del principio de igualdad a la aplicación de las políticas territoriales.

Sin perjuicio de lo anterior, procede realizar una observación a la técnica normativa utilizada a este respecto por la Comunidad Autónoma de Galicia, dado que la disposición transitoria octava de la LOUGA, relativa a que la Xunta remitiría al Parlamento de Galicia en el plazo de dos años un Plan Sectorial de Ordenación del Litoral, no ha sido formalmente derogada. El legislador gallego se ha limitado a introducir a través de la Ley 6/2007 una determinación en si contradictoria llegando a disponer que el Plan Sectorial de la citada disposición transitoria octava tendrá naturaleza de Plan Territorial Integrado, cuando a la luz de los preceptos de la Ley de Ordenación del Territorio de Galicia, tienen una naturaleza jurídica, un objeto y unas determinaciones claramente diferenciadas.

OCTAVA.- El POLGA es un instrumento de planeamiento territorial cuya finalidad se refiere fundamentalmente al cumplimiento del principio de desarrollo sostenible y al de integración paisajística.

Configura la costa como un espacio que ha de garantizar la calidad de vida mediante la formulación de políticas de protección del medio ambiente y de integración paisajística. Además pone el énfasis en el potencial económico de las zonas costeras proponiendo un turismo de calidad donde la preservación del paisaje tiene un papel relevante.

El POLGA recoge la tendencia de la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad que estableció como principio la prevalencia de la planificación ambiental sobre la urbanística.

La consecución de sus objetivos permitirá alcanzar un “urbanismo ambiental” en las zonas costeras que concilie las necesidades humanas de asentamientos de población, el desarrollo de actividades económicas con la necesaria protección ambiental y paisajística.

NOVENA.- Las determinaciones del POLGA prevalecen y tienen fuerza vinculante sobre las del planeamiento urbanístico, con base al título competencial de la ordenación del territorio y de los intereses supralocales que defiende referidos fundamentalmente a la protección del medio ambiente, de los recursos naturales y del paisaje. Así mismo, en virtud del principio de jerarquía normativa, la LOTG atribuye un carácter prevalente al planeamiento territorial con respecto al urbanístico a escala local.

El POLGA no clasifica suelo pero incide claramente en el régimen del derecho de propiedad configurado en su aplicación no sólo por el planeamiento urbanístico, sino también por la ordenación del territorio tal y como reconoce el art. 7 TRLS/2008.

Se emplea una técnica de división del territorio y asignación de usos denominada “zonificación”. No es una técnica exclusiva de la ordenación del territorio sino que también se contiene en el planeamiento urbanístico municipal. Se asemeja a la “calificación” urbanística en el sentido de que establece el uso pormenorizado del suelo en función de la ordenanza, área o zona en la que se incluya la correspondiente parcela.

La aplicación de la técnica de la zonificación con la asignación de los usos de las parcelas, supone configurar el POLGA como un instrumento de ordenación detallada que no deja margen al planeamiento urbanístico municipal, dado que el régimen de usos que éste establezca a escala municipal no puede contravenir el citado instrumento de ordenación del territorio.

La zonificación supone un paso más allá en el condicionamiento del ejercicio del derecho de propiedad que la clasificación urbanística del suelo. Si el POLGA hubiera clasificado suelo y se limitase a establecer usos globales, habría dejado un mayor margen de intervención a los municipios que realizarían la asignación de usos pormenorizados a través del planeamiento urbanístico municipal. Al realizar una ordenación detallada puede incurrir en una cierta contradicción con el carácter genérico que la LOTG atribuye a los instrumentos de ordenación del territorio y de forma singular a los PTI al atribuirles el establecimiento de principios, criterios y normas generales que sirvan de referente para elaborar el correspondiente planeamiento urbanístico municipal.

DÉCIMA.- Resulta objetable la división en áreas del POLGA dado que parte de la configuración de tres áreas denominadas continuas: Protección Ambiental, Mejora Ambiental y Paisajística y, Ordenación.

Posteriormente divide las “áreas” a su vez en “áreas”. Así por ejemplo, el Área de Protección Ambiental se divide en “Protección Costera” y “Protección Intermareal”.

Las normas han de cuidar el lenguaje con el fin de ser claras y predecibles. Ello también aumenta la “seguridad jurídica”. Si el POLGA emplea la técnica de la “zonificación”, podría haber dividido el territorio de las zonas costeras en “zonas” y “subzonas” o bien manteniendo la acepción de “área” debería haber utilizado la categoría de “subárea”. No hacerlo acrecienta la dificultad de entender en toda su dimensión un texto jurídico de gran relevancia para la configuración del derecho de propiedad.

DÉCIMOPRIMERA.- El POLGA mimetiza el farragoso régimen de usos de la LOUGA con respecto al régimen del suelo “rústico”, con un extensísimo régimen de usos contenido en el art. 46 y con una remisión a los apartados y subapartados en función de las áreas contenidas en los arts. 52 a 58. Esta reproducción confiere a su aplicación una importante dificultad práctica al tener que manejar dos normas, la LOUGA y el POLGA con remisiones constantes en sus propios textos.

En mi opinión, de haberse aprobado el POLGA con rango de Ley podría haber modificado la LOUGA y en las categorías de suelo rústico afectadas, podría haber unificado el régimen de usos sin tener que acudir a dos normas simultáneamente con referencias poco claras.

También resulta objetable que se halla mimetizado con respecto al régimen del suelo rústico contenido en la LOUGA, la clasificación de usos en “permitidos”, “incompatibles” y “compatibles”.

Desde la perspectiva de la “simplificación administrativa” que inspira el ordenamiento jurídico desde la Directiva de Servicios y su trasunto con la Ley 2/2011 de Economía Sostenible, no puedo compartir el

criterio que desde una misma Consellería (Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras) diversos órganos tengan que emitir autorizaciones o informes sectoriales redundantes en la tramitación de licencias. Así por ejemplo, cuando se trate de un uso autorizable en suelo rústico de protección de costas, que puede estar en un área de protección ambiental, requerirá con carácter previo al otorgamiento de la licencia urbanística municipal, la autorización autonómica previa de la citada Consellería siguiendo el art. 41 de la LOUGA y además el informe del órgano autonómico con competencias en materia de paisaje, que actualmente es el Instituto de Estudios del Territorio dependiente de la misma Consellería.

Es lícito que se trate de garantizar la preservación de los espacios de interés, pero no lo es en una sociedad moderna que los controles se dupliquen innecesariamente, propiciando que el ciudadano desista de la tramitación de los expedientes dada su complejidad y dilatados plazos de resolución. Así mismo, origina que los expedientes administrativos cada vez se dilaten más en su resolución y que puedan originarse mayores errores en su tramitación dado el exceso de normativa y de órganos intervinientes.

DÉCIMOSEGUNDA.- EL POLGA ha realizado un importante esfuerzo dialéctico a través de la evaluación ambiental estratégica con el análisis de cuatro alternativas. Identifica el límite de los 500 mts desde el límite interior de la ribera del mar como una “cifra mágica”, que considera excesivamente rígida y que no soluciona los problemas ambientales y socioeconómicos de las zonas costeras.

En mi opinión, supone un gran acierto apostar por un modelo que relaciona otros elementos naturales como los bosques atlánticos o los ríos considerando la relación natural que tienen en su funcionamiento

como ciclo hidrológico. Muchos de los problemas derivados de la contaminación de las playas provienen de ríos que no están en las condiciones ambientales adecuadas y que pueden arrastrar vertidos y efluvios contaminantes.

Si bien resultan plausibles las razones de fondo que llevan a la ampliación de la citada cifra “mágica” en opinión de este autor debería haberse reforzado el rango normativo del POLGA tal y como se ha expresado en una conclusión anterior.

DÉCIMOTERCERA.- El POLGA determina como uno de sus principios la compacidad urbanística que sirve a los fines del desarrollo sostenible. Galicia se caracteriza por una amplia dispersión y diseminación residencial lo que origina unos importantes costes energéticos y unos elevados índices de contaminación (atmosférica, residuos, erosión). Potencia con acierto los “Núcleos de Identidad del Litoral” como clave de bóveda del asentamiento poblacional gallego, con el sistema de villas marineras y núcleos rurales histórico-tradicionales identificados con la memoria y tradición costera del pueblo gallego.

El POLGA sirve para orientar todos los desarrollos urbanísticos al remate de las tramas urbanas y rurales existentes evitando los desarrollos urbanísticos en posiciones predominantes sobre la costa, con el fin de evitar un efecto apantallamiento y generar un paisaje de calidad.

DECIMOCUARTA.- Para lograr el cumplimiento del principio de sostenibilidad ambiental resulta fundamental integrar todas las políticas sectoriales. La adecuada gestión de las zonas costeras no puede realizarse únicamente desde una perspectiva paisajística o de ordenación urbanística de estas zonas. Es necesario tener en cuenta la

relevancia del agua y la inadecuación para el desarrollo urbano sostenible de las zonas inundables por la fragilidad de este tipo de suelos para sustentar cualquier proceso edificatorio y transformador.

Por otra parte, hay que tener en cuenta la necesaria calidad de las aguas que garantizarán también una correcta calidad ambiental de las aguas interiores y del mar territorial, como consecuencia del ciclo hidrológico. Es cierto que Galicia no tiene grandes problemas con el suministro de agua. Sin embargo, si existen importantes problemas con la depuración de las aguas que lastran importantes sectores económicos como el marisqueo.

Una correcta política de gestión integrada de zonas costeras debe velar por la adecuada calidad de las aguas de transición y del sistema de saneamiento y depuración con el fin de evitar riesgos para la salud humana pero también para no obstaculizar el desarrollo de sectores productivos que dependen de una buena calidad ambiental de las aguas.

DECIMOQUINTA.- El paisaje ha dejado de ser un mero concepto estético para convertirse en un auténtico objeto de derecho.

El paisaje litoral constituye un híbrido entre el paisaje urbano y el paisaje rural. Se configura como un paisaje en el que confluyen factores de índole cultural y con hondas raíces etnográficas. El propio POLGA en su cartografía recoge los denominados “espacios de interés” como referencia de la memoria colectiva de Galicia.

Hasta el POLGA ninguna normativa sectorial autonómica se había ocupado de forma específica de la integración paisajística en las zonas costeras de Galicia, si bien la Ley 7/2008 del Paisaje de Galicia ya supuso un primer hito en el compromiso del legislador gallego por la preservación de sus características naturales, su conservación y

potenciación como factor de desarrollo económico vinculado al turismo.

También las Directrices de Ordenación del Territorio ya contienen referencias a la protección y conservación del Paisaje ahondando en la idea de crear un Patrimonio Público Litoral, localizando en los desarrollos urbanísticos los grandes sistemas generales de espacios libres públicos en el borde costero.

DECIMOSEXTA.- La integración paisajística constituye un auténtico principio general del derecho urbanístico ya desde la promulgación de las “normas de aplicación” directa con la Ley del Suelo de 1956, principio que ha sido acogido por el art. 104 de la LOUGA y que se contiene de forma singular para las zonas costeras en el art. 30.1.b) de la Ley de Costas de 1988.

El paisaje forma parte del derecho al medio ambiente en cuanto a que es uno de los elementos que configura la garantía de la calidad de vida de los ciudadanos.

Las normas de aplicación directa son principios generales que prevalecen sobre el planeamiento urbanístico aunque haya sido definitivamente aprobado y haya pasado el filtro de todas las Administraciones con competencias concurrentes en un mismo espacio.

Las citadas normas tienen un carácter ambivalente, ya que si bien han servido para frenar y prevenir desmanes urbanísticos en la costa (con especial incidencia en Cantabria) han generado importantes problemas de seguridad jurídica y de confianza en los operadores inmobiliarios, confiados en la validez y en la legalidad de los planeamientos urbanísticos definitivamente aprobados.

La evaluación ambiental estratégica introducida en el ordenamiento jurídico español desde la Ley 9/2006, debería servir para integrar las normas de aplicación directa en el proceso de aprobación del planeamiento urbanístico, evitando anulaciones posteriores con base en la vulneración de las citadas normas.

La evaluación estratégica como instrumento técnico dialéctico debe ponderar y justificar en la elección de las alternativas las normas de aplicación directa.

En mi opinión, la legislación debería contemplar expresamente que los planeamientos territoriales y urbanísticos definitivamente aprobados, que hayan sido objeto de evaluación ambiental estratégica no recurridos en tiempo y forma, no podrían ser declarados nulos por los Tribunales de Justicia como consecuencia de una supuesta vulneración de las normas de aplicación directa. Esta previsión conciliaría el estricto cumplimiento del principio de integración paisajística con la necesaria seguridad jurídica para hacer un Estado fuerte institucionalmente, creíble y seguro en cuanto a la validez de las normas y actos que emanan de la Administración.

DECIMOSÉPTIMA.- En las zonas costeras, con el fin de evitar el efecto apantallamiento, las DOT en su determinación 6.10ª deberían haber realizado un esfuerzo mucho mayor de concreción. Se limitan a reproducir lo ya preceptuado en el art. 30.1.b) de la Ley de Costas de 1988, pero sin añadir mayores precisiones.

Esta misma objeción es aplicable al POLGA que contiene una “disposición sobre costas” remitiéndose estrictamente la Ley de Costas de 1988 sin efectuar ninguna matización ni aclaración que permita una mejor aplicación de los preceptos de la Ley de Costas a la realidad jurídica gallega tomando como referencia las diversas sentencias de los

Tribunales de Justicia a efectos de facilitar su aplicación práctica a los distintos operadores urbanísticos y la Administraciones públicas implicadas.

La función de un reglamento es aumentar la certeza y la seguridad jurídica. El POLGA ha perdido una importante ocasión para definir lo que es una pantalla de edificación. Podría haber establecido una determinada longitud y unos ciertos criterios estéticos para impedir que se formaran bloques continuos de edificación. La interpretación del concepto “pantalla” sigue quedando al albur de la Administración y de los propios Tribunales de Justicia.

DECIMOCTAVA.- Resulta también objetable que el POLGA se refiera a otro de los criterios que impedir formar “pantallas” de edificación en la costa, señalando que no pueden superar la “densidad media del suelo apto para urbanizar”. Es criticable que una norma autonómica como el POLGA aluda al “suelo apto para urbanizar” cuando ya no es una categoría de suelo en la legislación urbanística de Galicia que sólo contempla el suelo urbanizable con sus dos tipos: delimitado y no delimitado. Además genera la problemática de que los “suelos aptos para urbanizar” de planeamientos urbanísticos anteriores únicamente se identifican con el suelo “urbanizable no delimitado” (disposición transitoria 1.d) LOUGA).

La legislación urbanística gallega -con la excepción de los desarrollos urbanísticos en núcleos rurales- no utiliza el parámetro “densidad” sino que se refiere al de “edificabilidad”. Hubiera sido más adaptado a la realidad jurídica de Galicia el utilizar un parámetro de “edificabilidad”. También hubiera sido loable que de mantener el parámetro “densidad” el POLGA hubiese concretados a qué suelos urbanizables se refiere el

cálculo de la media, indicando si solo se remite a los “residenciales” o si están incluidos también los “industriales”.

DECIMONOVENA.- Un aspecto de especial trascendencia práctica es la reposición de la legalidad urbanística en actuaciones transformadoras de suelo que hayan supuesto incumplimiento de las “normas de aplicación directa”.

En estos supuestos podrá tener incidencia la delimitación de “áreas de recalificación” previstas en el POLGA con el fin de llevar a cabo actuaciones de reforma e integración ambiental y paisajística, lo que permitirá realizar una adaptación física al ambiente de actuaciones que originariamente no cumplieran con ese principio.

Una vez realizado el proceso de adaptación ambiental y paisajística, podrá servir para que los Tribunales de Justicia ponderen la concurrencia de circunstancias sobrevenidas de imposibilidad legal de cumplir las sentencias que anulen proyectos urbanísticos como consecuencia del incumplimiento de las normas de aplicación directa.

VIGÉSIMA.- En la ordenación de las zonas costeras también tiene relevancia la ordenación de los espacios portuarios como elementos de interrelación puerto-ciudad, reconocida a estos efectos por las Directrices de Ordenación del Territorio. Se pretende una mayor accesibilidad e integración del Puerto con la ciudad, permitiendo que los ciudadanos interioricen el citado paisaje portuario como elemento identitario de su vida cotidiana.

La desafectación de terrenos portuarios tiene aplicación práctica en ciudades como A Coruña y Ferrol donde se han firmado convenios con la Xunta de Galicia y el Ministerio de Fomento para la reordenación de Espacios Portuarios.

Pese a lo anterior en Galicia, resulta fundamental la aprobación de una Ley de Puertos de titularidad autonómica, así como de un Plan Director con carácter de Plan Sectorial que establezca las previsiones de nuevos crecimientos, con el fin de que se originen en el marco de una planificación integrada y razonada en atención a las necesidades de su implantación.

En cualquier caso deber recordarse que los puertos cuando estén integrados en la malla urbana, han de estar clasificados como “suelo urbano” con independencia de su calificación como “sistema general portuario”. Sin perjuicio de lo anterior, el hecho de que sean bienes de dominio público adscritos a la actividad portuaria, lo único que determina es su titularidad pública pero no altera la clasificación del suelo ni por lo tanto el régimen jurídico urbanístico de aplicación.

Cuestión distinta es si los puertos han de ser tratados como suelo urbano “consolidado” o “no consolidado”. No hay que olvidar que las nuevas infraestructuras portuarias surgen en el marco de un proceso de transformación urbanística y que han de garantizarse unas determinadas cesiones para dotaciones públicas municipales que hagan efectiva la interrelación puerto-ciudad, especialmente cuando nos hallemos ante puertos deportivos. El art. 16 del TRLS/2008 no excluye de cesiones a ningún proceso de transformación urbanística ni siquiera a los públicos.

En contra de esta postura podrá argumentarse que las dotaciones públicas como los puertos, no pueden ceder a su vez dotaciones públicas, pero el debate está servido y ha de ser el legislador urbanístico o portuario el que aclare cuál es el régimen de deberes de transformación urbanística en la creación de nuevas infraestructuras portuarias.

VIGÉSIMO PRIMERA.- Algunos sectores de la doctrina han señalado que el POLGA resulta excesivamente intervencionista y que ha generado en la práctica una importante desclasificación del suelo. Es cierto que el POLGA condiciona al futuro planeamiento urbanístico municipal y que prevalece sobre el mismo, pero también lo es el otorgamiento de una excesiva y generosa transitoriedad -tres años- para realizar la plena adaptación del planeamiento urbanístico.

A ello debe añadirse que nuevamente y de forma mimética a la disposición transitoria segunda de la LOUGA, el POLGA no prevé ninguna consecuencia conminadora para los planeamientos que no se adapten. En mi opinión, en un ejercicio de equidad, debería haber previsto la suspensión de todos aquellos planeamientos urbanísticos que no se adapten al contenido del POLGA en el plazo de tres años. Para ello la Comunidad Autónoma utilizaría la facultad de suspensión prevista en el art. 96 de la LOUGA.

El fijar este efecto de “suspensión” para los planeamientos urbanísticos que no se adaptaran al contenido del POLGA habría servido como un verdadero estímulo para su efectivamente adaptación. Lo contrario implica vivir en una transitoriedad permanente con planeamientos urbanísticos que en muchas ocasiones no se han adaptado ni a la LOUGA ni a la Ley 1/1997 del Suelo de Galicia, ni mucho menos al POLGA

VIGÉSIMO SEGUNDA.- El POLGA también contiene una importante contradicción ya que inicialmente excluye de su ámbito de aplicación el “suelo de núcleo rural” olvidando que éste de acuerdo con la legislación urbanística de Galicia contiene tres tipos: histórico-tradicional, común y complejo.

Realmente el único suelo de núcleo rural que propiamente ha culminado el proceso de transformación urbanística y se halla en la situación de “urbanizado” (art. 12 TRLS/2008) es el “núcleo rural histórico-tradicional”.

El suelo de “núcleo rural común” donde la consolidación edificatoria únicamente precisa de 1/3 del ámbito delimitado corresponde en muchos casos con lo que el POLGA ha denominado como asentamientos de “nueva agrupación”, que es donde van a delimitarse fundamentalmente las “áreas de recalificación” (art. 17.5 y 6 POLGA).

El POLGA pese a su naturaleza reglamentaria no contribuye a clarificar la Ley, sino que al introducir una terminología diferente en cuanto a los asentamientos: “fundacional”, “desarrollo periférico”, “funcional”, “agregado urbano”, “nueva agrupación” propicia una mayor confusión. Hubiera sido deseable que identificara cada uno de estos asentamientos con alguna de las clases de suelo de la legislación urbanística de Galicia, para permitir que el POLGA actúe con la verdadera finalidad de complementar a través de una norma clara y predecible las determinaciones legales.

VIGÉSIMO TERCERA.- Mención especial merece la reforma de la Ley de Costas de 1988 por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral, que no soluciona el problema de los núcleos rurales costeros de Galicia. La reforma insiste en el concepto de suelo “urbano” cuando el propio legislador estatal a través del TRLS/2008 ha renunciado a establecer la “clasificación” del suelo, dado que ésta es una técnica urbanística cuya definición corresponde al legislador autonómico en virtud de la competencia exclusiva que le atribuye el art. 148.1.3 CE.

Hubiese bastado que la disposición transitoria primera de la Ley de Reforma se hubiese referido al suelo en situación básica de “urbanizado” contemplada en el art. 12 del TRLS/2008, que en su apartado 3º reconoce la peculiaridad de los núcleos rurales.

Alude además a que los “núcleos o áreas” serán delimitados por el planeamiento, pero se resiste a utilizar la acepción “rural” pese a las insistentes peticiones de la Comunidad Autónoma de Galicia. Esa contumacia hace que la tan anunciada disposición transitoria primera no resulte eficaz desde un primer momento y nuevamente genere previsiblemente diversas interpretaciones en cuanto a su aplicación.

De todas formas, la citada disposición transitoria primera se aplicará al “suelo urbano de núcleo rural” que existe en municipios costeros cuyo régimen del suelo únicamente está adaptado a la Ley 11/1985, de adaptación de la Ley del Suelo de Galicia, con la peculiaridad de que en estos casos deberán solicitar en el plazo de tres meses el informe del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente sobre la delimitación y compatibilidad de tales núcleos o áreas con la integridad y defensa del dominio público marítimo-terrestre.

Habrà que ver como se encajan los denominados “suelos no urbanizables de núcleo rural” de la LASGA que han evolucionado a “suelo de núcleo rural común” en muchos casos, para verificar si cumplen las condiciones para que pudieran estar clasificados como “urbanos” antes de la entrada en vigor de la Ley de Costas y en consecuencia reducción la anchura de la servidumbre de protección a los 20 mts desde el límite interior de la ribera del mar.

Dado que el legislador estatal no respeta con esta reforma las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas en cuanto a establecer las clasificaciones urbanísticas que establecen el régimen del

suelo, cabe la eventualidad que pueda plantearse alguna cuestión de inconstitucionalidad.

VIGÉSIMO CUARTA.- Para aclarar los problemas interpretativos de la reforma señalados en la anterior conclusión, en mi opinión será conveniente la creación de una Comisión Bilateral Comunidad Autónoma de Galicia-Administración General del Estado que sirva para establecer los mecanismos que permitan una correcta aplicación de la Ley y el reconocimiento de los núcleos rurales como clase equivalente al suelo urbano.

Desde el punto de vista procedimental hubiese sido deseable que la propia Ley de Reforma hubiese establecido un procedimiento específico de delimitación para rebajar la anchura de la servidumbre de protección, estableciendo el trámite de información pública y de audiencia a los interesados, así como los correspondientes informes sectoriales.

Tal y como consta redactada la citada Disposición Transitoria puede ocurrir que determinados terrenos estén sometidos al régimen urbanístico del suelo de “núcleo rural” y a la vez al régimen del “suelo urbano” pero éste último únicamente a efectos de la aplicación de la servidumbre de protección de la ley de Costas. Se produciría una dualidad y complementariedad de categorías tal y como prevé la legislación urbanística de Galicia con respecto al suelo rústico, que permite que los planes lo incluyan en varias categorías aplicando siempre el que ofrezca una mayor protección (art. 32.3 LOUGA).

LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA DE LAS ZONAS COSTERAS EN GALICIA

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

BIBLIOGRAFÍA

- AGOUÉS MENDIZÁBAL, C., “El planeamiento urbanístico y la movilidad sostenible”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 84, 2009.
- AGUDO GONZÁLEZ, J., *Incidencia de la protección del medio ambiente en los usos del suelo*, Bosch, Sabadell, 2004.
- “Concepto constitucional; bienes que lo integran (art. 3 LC); (ARTS. 4 Y 6 RC). Doctrina constitucional en la materia (problemas de constitucionalidad y su solución”, *El derecho de costas en España*”, AA.VV., Dir. Sánchez Goyanes E., La Ley, Madrid, 2010,
- AGUILERA ALVÁREZ, B., “Planificación urbanística en las bases del régimen del suelo”, *Comentarios a la Ley de Suelo estatal. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, AA.VV., Coord. J. MARTÍNEZ CALVO, Lex Nova, Valladolid, 2007.
- AGUIRRE I FONT, J. M^a., “La ordenación, planificación y gestión del litoral en Cataluña: el Plan estratégico para la gestión integrada de las zonas costeras”, *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*”, AA.VV., Dir. Sanz Larruga F.J., Coord. García Pérez, M., Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2009.
- ALENZA GARCÍA, J.F., “Las Fundaciones Ambientales en España”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 18, año 2010-2.
- ALLI ARANGUREN, J.C., “La corrupción mal endémico del urbanismo español”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 257, 2010.
- ALMEIDA CERRADA M. y SANTIAGO IGLESIAS D., “La disciplina de la protección del paisaje en la Comunidad Autónoma de Galicia”, *Revista Catalana de Pret Ambiental*, Vol. I, nº 1, 2010.

- ALONSO TIMÓN, A.J., “Los ámbitos de la potestad reglamentaria independiente tras la promulgación de la Constitución española de 1978”, tesis doctoral, Universidad Complutense Madrid, Facultad de Derecho, Departamento Derecho Constitucional, 22-9-1997.
- AMOEDO SOUTO C., “El patrimonio cultural litoral. Apuntes para la integración del patrimonio cultural en la gestión del litoral”, *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, AA.VV., Dir. Sanz Larruga F.J., Coord. García Pérez, M., Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2009.
- ARAGÃO A., “El principio de precaución y la aceptabilidad social del riesgo”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 18, año 2010-12.
- ARANA GARCÍA E., y TORRES LÓPEZ M^a A^a., “La gestión integrada de las zonas costeras en Andalucía”, *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, AA.VV., Dir. Sanz Larruga F.J. (Dir.), y García Pérez M. (Coord.), Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2009.
- ARANA GARCÍA, E., PÉREZ ALONSO, E., MERCADO PACHECO, P., SERRANO MORENO J.L., *Derecho, Globalización, Riesgo y Medio Ambiente*, AA.VV., Tirant lo Blanch, Valencia, 2012
- ARANA GARCÍA E., “La responsabilidad ambiental”, *Derecho Ambiental (adaptado al EEES)*, AA.VV., Dir. Torres López M^a. A. y Arana García E., Tecnos, Madrid, 2012.
- “La disciplina urbanística. Licencias urbanísticas: tipología y actos sujetos”, *La disciplina urbanística en Andalucía*, AA.VV.,

- Coord. Torres López M^a A. y García Arana E., Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.
- “La Ley 41/2010, de protección del medio marino como nuevo marco de ordenación de los mares y océanos españoles. Consideraciones generales, estructura y contenido de la norma”, *La ordenación jurídica del medio marino en España. Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*, AA.VV., Dir. Arana García E., Sanz Larruga F.J., Civitas, Pamplona, 2012.
 - AYALA GONZÁLEZ, R., “Ordenación Territorial y Urbanística y Ordenación Sectorial de los Espacios Naturales. La Red Natura 2000 en Cantabria”, *Derecho Urbanístico de Cantabria*, AA.VV., Dir. E. Sánchez Goyanes, El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, 2002, Madrid.
 - BAÑO LEÓN, J.M., *Derecho Urbanístico Común*, Iustel, Madrid, 2009.
 - BARNES, J., *Distribución de competencias en materia de urbanismo*, Bosch, Barcelona, 2002.
 - BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., *Las áreas litorales en España*, Ariel, 2004.
 - BARRIO GARCÍA G. y GARCIA PÉREZ, M., “El marco constitucional de la pesca marítima. A propósito de la STC 9/2001, sobre la Ley de Pesca de Galicia”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº 6, 2002.
 - BASSOLS COMA, M. “Los instrumentos de ordenación del territorio”, *Derecho Urbanístico de Cantabria*, AA.VV., Dir. Sánchez Goyanes E., Coord. Álvarez Fernández E.A., El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, Madrid, 2002.

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

- BERMÚDEZ PALOMAR, V., “El proceso de subjetivación del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 266, 2011.
- BETANCORT REYES, F.J., “Supuestos indemnizatorios”, *Derecho Urbanístico de Canarias*, AA.VV., Dir. Villar Rojas, F.J., Aranzadi, 2010.
- BLASCO ESTEVE, A., “La planificación territorial de las zonas turísticas en España”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 262, 2010.
- BOUAZZA ARIÑO, O., “Ordenación del litoral y abusos urbanísticos (el caso valenciano)”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 34, 2009.
- “Protección medioambiental del excedente de suelo urbanizable”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 153.
- *La planificación territorial en Gran Bretaña*, Civitas, Pamplona, 2009.
- BUSTILLO BOLADO R.O y CUERNO LLATA J.R., *Los Convenios Urbanísticos entre las Administraciones Locales y los Particulares*, 3ª ed., Aranzadi, Elcano (Navarra), 2001.
- BUSTILLO BOLADO, R., “Régimen jurídico del suelo y del subsuelo”, *Fundamentos de Derecho Urbanístico, Tomo I*, AA.VV. Dir. L. Martín Rebollo, R.O. Bustillo Bolado, 2ª ed., Aranzadi, Pamplona, 2009.
- “Administración hídrica de Galicia”, *Diccionario de Derecho de Aguas*, AA.VV., Dir. Embid Irujo A., Iustel, Madrid, 2007.
- “El desarrollo rural en el marco de la gestión integrada de las zonas costeras”, *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, AA.VV., Dir. Sanz

Larruga F.J., Coord. García Pérez, M., Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2009

- CALERO RODRÍGUEZ, J. R., *Régimen Jurídico de las costas españolas*, Aranzadi, Pamplona, 1995.
- CANO MURCIA, A., “La participación ciudadana en la elaboración del planeamiento”, *La publicidad de los actos urbanísticos. Manual práctico de consulta: comentarios, legislación, jurisprudencia y formularios*, El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, Madrid, 2010.
- CARBALLEIRA RIVERA M^a T., “El cambio climático. Análisis científico y jurídico del problema de la emisión de gases de efecto invernadero”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 156, 1997.
- *Ordenación del Litoral*, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 2001.
- “Puertos Deportivos”, *Ordenación del litoral*, AA.VV., Coord. Carballeira Rivera M^a. T., Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 2001.
- “Por un turismo medioambientalmente correcto. Propuestas para el próximo milenio”, *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*, AA.VV., Coord. Sosa Wagner F., Tirant lo Blanch, Valencia, 2000
- CARRERO DE ROA, M., *Fundamentos de Urbanismo. Una perspectiva sostenible*, Ed. ojo por hoja, 2010.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L., *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Galicia*, MAP, 1991

- CHINCHILLA PEINADO J.A., “Disponibilidad de agua para nuevos desarrollos urbanos”, *RDU* nº 276, 2012.
- “La gestión urbanística de los espacios *Puerto-Ciudad*. ¿Aplicación de las limitaciones de la Ley de Costas a los terrenos del dominio público portuario que son desafectados?”, *El Derecho de Costas en España*, La Ley, Madrid, 2010.
- CORTINA RAMOS, A., “Las cartas del paisaje: un instrumento de concertación territorial y de compromiso ético a favor del paisaje”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 263, 2011.
- CUERNO LLATA J.R. y FERNÁNDEZ CARRAL, M.J., “Las normas de aplicación directa en la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del Suelo de Cantabria: Nota Jurisprudencial”, *Revista Práctica Urbanística*, Editorial la Ley, nº 57, 2007.
- DE ASÍS ROIG A. E., “Policia demanial externa y medio ambiente. Algunas reflexiones sobre la sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio”, *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 125, 1991.
- DE COMINGES CÁCERES, F., “Régimen Transitorio”, *Derecho Urbanístico de Galicia*, AA.VV., La Ley Actualidad, Madrid, 2004.
- DESDENTADO DAROCA, E., “Últimas tendencias en la reducción y control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico”, *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI. Libro homenaje al Profesor Martín Bassols Coma*, AA.VV., Dir. C. Rogel Vide y M. Bassols Coma, Reus, Zaragoza, 2008.
- “La difícil situación jurídica de las actividades económicas ubicadas en las antiguas marismas: análisis crítico y propuesta de solución”, *Revista de Administración Pública*, nº 186, 2011.

- DIAZ FRAILE, J.M., “La protección registral del dominio público-marítimo-terrestre: falsa antinomia entre la Ley de Costas y la Ley Hipotecaria”, *Diario la Ley*, 1991.
- DIEZ SÁNCHEZ, J.J., “Comentarios y valoraciones a propósito de los informes del Parlamento Europeo en relación con la actividad urbanística en España y su negativa afección al medio ambiente (en particular en la Comunidad Valenciana)”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 19, año 2011-1.
- DOMÉNECH PASCUAL, G., *La invalidez de los reglamentos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, págs., 219-220.
- EMBID IRUJO, A. (Dir.) *Diccionario de Derecho de Aguas*, AA.VV., Iustel, Madrid, 2007.
- EIREXAS SANTAMARÍA, F., “La calidad de los estudios de impacto ambiental”, *Evaluación de impacto ambiental*, AA.VV., Atelier, 2009.
- ESTÉVEZ GOYTRE, R., *Manual Práctico de Planeamiento Urbanístico*, Comares, Granada, 1998.
- FARIÑA TOJO, J., *Los asentamientos rurales en Galicia*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1980.
- FERNÁNDEZ CARBALLAL, A., *Derecho Urbanístico de Galicia*, Thomson-Civitas, Madrid, 2003.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., *La protección del paisaje*, Marcial Pons, Madrid, 2007.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F., “El Sistema Constitucional Español”, Dykinson, Madrid, 1992.
- FUENTES BODELÓN, F., *Calidad de vida, medio ambiente y ordenación del territorio. Textos Internacionales*, I, CEOTMA-CIFCA, Madrid, 1982.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Curso de Derecho Administrativo I*, 12ª ed., Civitas, Madrid, 2004.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ P., *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?*, Civitas, Pamplona, 2010.
- GARCIA GÓMEZ DE MERCADO, F., *Responsabilidad patrimonial de la Administración*, Comares, Granada, 2009.
- GARCÍA PÉREZ M., “La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial”, Marcial Pons, 1995.
 - “El deslinde de las costas”, *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, AA.VV., Dir. Sanz Larruga F.J., Coord. García Pérez, M., Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2009.
 - “Las servidumbres de protección, de tránsito y de acceso al mar y la zona de influencia”, *El Derecho de Costas en España*, AA.VV., Dir. Sánchez Goyanes E., La Ley, Madrid, 2010
 - “El marco constitucional y legal de los bienes de dominio público marino en España. Ámbito de aplicación, naturaleza y régimen del medio marino en la Ley 41/201, de protección del medio marino”, *La ordenación jurídica del medio marino en España*, Dir. Arana García, E. y Sanz Larruga, F.J., Civitas, Pamplona 2012.
- GARCÍA PÉREZ M., y SANZ LARRUGA F.J., “La distribución de competencias en el medio marino”, *La ordenación jurídica del medio marino en España*, Dir. Arana García, E. y Sanz Larruga, F.J., Civitas, Pamplona 2012.

- GARCÍA RUBIO, F., “Régimen jurídico-administrativo del servicio de abastecimiento de agua a las poblaciones y sus vinculaciones urbanísticas y de servicio público”, *Revista Práctica Urbanística*, nº 120, enero-febrero 2013, La Ley.
- “Régimen jurídico-administrativo del servicio de abastecimiento de agua a las poblaciones y sus vinculaciones urbanísticas y de servicio público”, *Revista Práctica Urbanística*, nº 120, enero-febrero 2013, La Ley.
- GARCÍA URETA, A., “Urbanismo y Red Natura 2000. Ley 8/2007 y alteración de zonas protegidas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 78, 2007.
- *Derecho Europeo de la biodiversidad*, Iustel, Madrid, 2010.
- “Directiva de Hábitats y evaluación de impacto ambiental”, *La Directiva de Hábitats de la Unión Europea: Balance de 20 años*, AA.VV., Coord. García Ureta, A., Aranzadi, Pamplona, 2012.
- GEIS I CARRERAS, *La ejecución de las sentencias urbanísticas*, Atelier, Barcelona, 2009.
- GONZÁLEZ GARCÍA J., “La titularidad de los bienes de dominio público”, Marcial Pons, 1998.
- “Las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción del estado español y las competencias de las Comunidades Autónomas”, *Revista de Administración Pública*, nº 158, 2002,
- (Dir.) *Diccionario de obras públicas y bienes públicos*, Madrid, Iustel, ediciones de 2007 y 2009.
- GONZÁLEZ GARCÍA J.V. y ZAMBONINO PULITO, M^a, “El Derecho de costas y la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Cuestiones recurrentes y controversias nuevas”, *El Derecho de*

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

Costas en España, AA.VV., Dir. Sánchez Goyanes E., La Ley, Madrid, 2010.

- *Gestión de zonas costeras*, OCDE, Mundiprensa, Madrid, 1995.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., “El destino rural o urbanizable del suelo”, *Comentarios a la Ley de Suelo. Volumen I*, AA.VV. Dir. J. González Pérez, 2ª ed., Thomson Civitas, Pamplona, 2008.
- “La evaluación estratégica del impacto ambiental”, *Comentarios a la Ley de Suelo. Volumen I*, AA.VV., Dir. J. González Pérez, Thomson Civitas, 2ª ed., Pamplona, 2008.
- “Utilización restringida del suelo rural incorporado a los espacios naturales y la Red Natura 2000”, *Comentarios a la Ley de Suelo. Volumen I*, AA.VV., Dir. J. González Pérez, Thomson Civitas, 2ª ed., Pamplona, 2008.
- *Comentarios a la Ley de Suelo. Volúmenes I y II*, AA.VV., Dir. J. González Pérez, 2ª ed., Thomson Civitas, Pamplona, 2008.
- *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, 5ª ed., Civitas, Pamplona, 2010.
- GONZÁLEZ RÍOS, I., *Bienes de Uso Público Municipal-II. El subsuelo, el vuelo y los espacios libres y zonas verdes*, Comares, Granada, 2002.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *Urbanismo y Ordenación del Territorio*, 5ª ed., Aranzadi, Pamplona, 2009.
- HERVÁ MÁZ, J., *Ordenación del territorio, urbanismo y protección del paisaje*, Bosch, Barcelona, 2009.
- IVARS BAÑULS J.A. y VILLARINO SAMALEA, G., *La responsabilidad por actos de naturaleza urbanística*, INAP, 2003, Madrid, pág. 65.

- JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J., “Urbanismo y Costas (I y II)”, *As costas e a súa problemática*, AA.VV., Dir. Rodríguez-Arana Muñoz, J., Fundación Alfredo Brañas, nº 8, 1996.
- LETELIER WARTENBERG, R., *Nulidad y restablecimiento en procesos contra normas*, Civitas, 2011.
- LOBO RODRIGO, A., “la ordenación del dominio público marítimo-terrestre. Especial referencia a su parte marítima”, *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, AA.VV., Dir. Sanz Larruga F.J., Coord. García Pérez, M., Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2009.
- LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., “El Reglamento Estatal de Inundaciones y el avance en el enfoque holístico para la gestión de los riesgos naturales”, *RDU* nº 275, 2012.
- LÓPEZ RAMÓN F., “Planificación Territorial”, *Revista de Administración Pública*, nº 114, 1987.
- “Teoría jurídica de las cosas públicas”, *Revista de Administración Pública*, nº 186, 2011.
- “El principio de no regresión en la desclasificación de los espacios naturales protegidos en el Derecho español”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 20, 2011-2.
- MACERA B-F y FERNÁNDEZ GARCÍA M^a Y, *La responsabilidad de la Administración en el Derecho Urbanístico*, Marcial Pons, 2005.
- MARESGA CABOT, J.C., “Los principios generales del derecho urbanístico: en especial el desarrollo urbanístico sostenible”, *Comentario a la Ley de Urbanismo de Cataluña*, AA.VV., Dr. Trayter Jiménez, J. M., 2^a ed. Aranzadi, Pamplona, 2007.

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

- MARTÍ I RAGUÉ, X., “Planificación y gestión integrada en el litoral catalán”, Seminario la gestión integrada del litoral terrestre y marino, Palma de Mallorca, marzo de 2007.
- MARTÍ I RAGUÉ, X., FERNÁNDEZ PALACIONES Y., HAROUN R., “Indicadores y gestión del litoral”, *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, AA.VV., Dir. Sanz Larruga F.J., Coord. García Pérez, M., Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2009.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, M., *Medio Ambiente y Uso del Suelo Protegido*, Iustel, Madrid, 2010.
- MARTÍNEZ NIETO, A., “La contaminación del paisaje (1)”, *Actualidad Administrativa La Ley*, Ref. XXIII, Tomo II, 1998
- MARTÍN MATEO, R. y VERA REBOLLO, F., “Problemas de ordenación territorial y urbanística en el litoral survalenciano: consideraciones sobre planeamiento, conservación de costas y promoción del turismo residencial”, *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 114, 1989.
- MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental, Vol. III, Recursos Naturales*, Trivium, Madrid, 1997.
- *La gallina de los huevos de cemento*, Thomson-Civitas, Madrid, 2007.
- MARTÍN REBOLLO, L., *Leyes Administrativas*, 15ª ed., Aranzadi, Pamplona, 2009.
- MEILÁN GIL, J.L., “La ordenación jurídica de las autonomías”, Tecnos, Madrid, 1998, pág. 151.
- “Los núcleos rurales en la Ley del Suelo de Galicia”, *Anuario de la Facultad de Derecho de A Coruña*, nº 5, 2001.

LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA DE LAS ZONAS COSTERAS EN GALICIA

- “Cuestiones fundamentales de la Ley 8/2007, de suelo”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 32, 2008.
- *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2009.
- “Dominio público y protección del litoral. La Ley de costas veinte años después”, *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, AA.VV., Dir. F. J. Sanz Larruga, Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2009.
- “Dominio público y protección del litoral. Relectura de la Ley de Costas”, *El Derecho de Costas en España*, Dir. Sánchez Goyanes, E., La Ley, Madrid, 2010.
- MELÓN MUÑOZ, A. Y CANO MURCIA, A., *1000 preguntas sobre urbanismo*, Francis Lefevre, Madrid, 2010.
- *Memento práctico Urbanismo 2002-2003*, Ed. Francis Lefevre, Madrid, 2001.
- MENÉNDEZ ALONSO, J. M^a, “Las sentencias de derribo y la reforma de la Ley del Suelo de Cantabria”, *Revista Práctica Urbanística*, nº 97, 2010.
- MENÉNDEZ REXACH, A., *Ordenación del litoral*, AA.VV, Coord. M^a. T. Carballeira Rivera, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 2001.
 - “Ley y Reglamento en España”, *Derecho Europeo Comparado sobre Ley y Reglamento*, Coord. Rosado Pacheco, S., Centro de Estudios Ramón Areces S.A., Madrid, 2003.
 - “Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 200, 2003.

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

- "La distribución de competencias en la Ley de costas y la gestión integrada del litoral", *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, AA.VV., Dir. Sanz Larruga F.J., Coord. García Pérez, M., Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2009.
- "La gestión integrada del litoral", *"Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea"*, AA.VV., Dir. Núñez Lozano, M^a Del Carmen, Iustel, Madrid, 2010.
- "El derecho al agua en la legislación española", *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº 15, 2011.
- *Los supuestos indemnizatorios en la Ley 8/2007 de Suelo y en la Legislación sobre Espacios Naturales Protegidos*, Aranzadi, Pamplona, 2007.
- MOLINA JIMÉNEZ, A., "La disciplina territorial del riesgo de inundaciones en el ordenamiento jurídico español", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 18, año 2010-2.
- MORENO CÁNOVES, A., *Régimen jurídico del litoral*, Tecnos, Madrid, 1990.
- MUÑOZ MACHADO S. Y LÓPEZ BENÍTEZ M., "El planeamiento urbanístico", *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo III, AA.VV., Dir. Muñoz Machado, S., 3^a ed., Iustel, Madrid, 2011.
- NAVARRO DEL CACHO, C., "La responsabilidad de la Administración en la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico", *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 93.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A., "Evolución y deficiencias del Derecho Ambiental en Galicia", *Análisis y reflexiones sobre el Derecho Ambiental en Galicia*, Universidad de A Coruña, A Coruña, 2009

- ORIOL NEL-LO, "El Plan Director Urbanístico del litoral de Cataluña: una apuesta de futuro", *El espacio litoral*, AA.VV, Colegio Oficial de Arquitectos de Galicia, 2008.
- ORTEGA GARCÍA, A., "Implicación urbanísticas de la Ley de costas", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 112, 1989.
- PALLARÉS SERRANO, A., "La planificación hidrológica de cuenca como instrumentos de ordenación ambiental sobre el territorio", Tirant lo Blanch, Valencia, 2007
- PAREJO ALFONSO, "Los problemas básicos del urbanismo actual", *Derecho Urbanístico local*, Dir. Boquera Oliver, J.M., Civitas, 1992.
- PAREJO ALFONSO, J.L Y ROGER FERNÁNDEZ G., *Comentarios a la Ley del Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, 1ª edición, Iustel, Madrid, 2008.
- *Comentarios al Texto Refundido de la Ley de Suelo*, Iustel, Madrid, 2009.
- PAREJO NAVAJAS, T., *La proyección de la ordenación física de usos sobre la costa y el mar próximo: La planificación del aquitorio*, Iustel, Madrid, 2011.
- PÉREZ CONEJO, L., *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*, Comares, Granada, 1999.
- PONCE SOLÉ, J., "La proyección social del planeamiento: Derecho urbanístico y derechos constitucionales", *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, tomo I, Aranzadi, 2009.
- PONS CANOVAS, F., *El régimen jurídico de los espacios portuarios*, CEDECS, Barcelona, 2001.

- PONS GONZÁLEZ, M. Y DEL ARCO TORRES, M. A., *Diccionario de derecho urbanístico y de la construcción*, 4ª ed, Comares, Granada, 2006.
- POVEDA DÍAZ, Mª T., “Estudio sobre las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en los recursos de inconstitucionalidad planteados contra la Ley 22/1988, de Costas, y el Reglamento general para su desarrollo y ejecución”, *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 125, 1991.
- PRIEUR M., “La Convención Europea del Paisaje”. Traducción efectuada por A. J. SÁNCHEZ SÁEZ en *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 50, 2003.
- RAMÍREZ SÁNCHEZ, J. Mª., “Del urbanismo de excepción al urbanismo sostenible, una respuesta a la crisis económica”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 256, 2010.
- RAMÓN FERNÁNDEZ T., *Manual de Derecho Urbanístico*, El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, Madrid, 2005
- RAPOSO ARCEO, J., “El suelo de núcleo rural en la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia”, *Comentarios a la Ley de Ordenación Y Protección del Medio Rural de Galicia*, AA.VV., Dir. Meilán Gil, J.L., Aranzadi, Pamplona, 2009.
- RIERA FONT, A. Y AGUILÓ PÉREZ E., “La recreación turística: una importante fuente de beneficios ambientales”, *Experiencias Públicas y Privadas en el Desarrollo de un Modelo de Turismo Sostenible*, AAVV., Fundación Universidad Oviedo, Oviedo, 2003.
- RISUEÑO DÍAZ, E.A., “La derogación singular del planeamiento general en Canarias”, *Estudios sobre Planeamiento*

Territorial y Urbanístico, AA.VV., Dir. Santana Rodríguez, J.J., Tirant lo Blanch, 2011.

- RIVAS ANDRÉS, R., “En el interior de los puertos el Plan de Utilización de los espacios portuarios no puede sustituir al Plan Especial Urbanístico”, *RDU*, nº 196, 2002.
- RODRÍGUEZ ARANA-MUÑOZ, J., “Medio ambiente y administración local”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 188, 2001.
- “El marco constitucional del urbanismo en España”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 32, 2008.
- “Sobre la distribución de competencias en materia de turismo”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 32, 2008.
- “La buena administración y el buen gobierno del litoral en Europa: especial referencia a la gestión integrada de las zonas costeras”, *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, AA.VV., Dir. Sanz Larruga F.J., Coord. García Pérez, M., Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2009.
- “La participación en el estado social y democrático de derecho”, *Actualidad administrativa*, nº 13-14, 2012.
- RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, E. A., “El planeamiento urbanístico y territorial”, *Tratado técnico-jurídico de la edificación y del urbanismo, Tomo IV* Aranzadi, AA.VV., Coord. J. R. Fernández Torres y F. Vela Cossío, Aranzadi, Pamplona, 2010.
- RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ, S., “La ordenación y protección del medio rural en el Derecho Urbanístico de Galicia”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 243, 2008.

- RODRÍGUEZ-PASSOLAS CANTAL, J., “Plan Especial del Puerto de Marín y Pontevedra. Evaluación de Impacto Ambiental”, *Práctica Urbanística*, nº 89, 2010.
- ROMERO ALOY M^a J., “Zonificación y usos urbanísticos en el suelo no urbanizable (Comunidad Valenciana)”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 270.
- RUDA GONZÁLEZ, A., “Sentencia de 31 de mayo de 2007: Responsabilidad civil por inmisiones. Ruidos. Segunda residencia. Prioridad en el uso. Daño patrimonial. Depreciación de la finca. Daño moral. Culpa exclusiva de la víctima”, *Cuadernos Civitas de Jurisprudencia Civil*, nº 88, 2012.
- SÁNCHEZ GOYANES, E., “Comentario al art. 15”, *Ley de Suelo. Comentario Sistemático del Texto Refundido de 2008*, El consultor de los Ayuntamientos, La Ley 2009.
- “Urbanismo y protección del paisaje. Las (mal) llamadas (y peor entendidas) normas de aplicación directa. Anulación por el TSJ de Cantabria de licencia para 17 viviendas junto a la costa de Liencres”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 173, 1999.
- *Ley del Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008*, La Ley, Madrid, 2009.
- “La articulación de competencias entre la ordenación territorial y urbanística y la protección del demanio costero: El informe sectorial”, *El derecho de costas en España*, La Ley, Madrid, 2010.
- SÁNCHEZ GOYANES, E, SANTOS DIEZ, R., CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *Ley del Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008*, La Ley, Madrid, 2009.
- SÁNCHEZ GOYANES E. y SANZ JUSDADO I., “Actualidad urbanística gallega: «medidas legales urgentes» que descuidan la

urgente adaptación al marco del urbanismo sostenible y Plan de Ordenación del Litoral que desordena el territorio de los 84 Concellos costeros”, *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, nº 11, 2010.

- “Las medidas urgentes de reforma de la legislación gallega (marco teórico de una política urbanística) y su integración con el plan de ordenación del litoral tras ellas ya aprobado inicialmente (plasmación práctica de otra)”, *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 22, año 2010-2.
- SÁNCHEZ GOYANES E. y RODRÍGUEZ-PASSOLAS CANTAL J., “El desarrollo territorial sostenible como principio jurídico vinculante en la más reciente jurisprudencia”, *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación* nº 21, 2010-1.
- SANZ LARRUGA, F.J., “La Unión Europea y la estrategia sobre gestión integrada y sostenible del litoral”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 217 (2003) Año XIX, págs. 117-131.
- “La Unión Europea y la estrategia comunitaria sobre gestión integrada de las zonas costeras”, *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, AA.VV., Dir. Sanz Larruga, F.J., Coord. García Pérez M. (Coord.), Fundación Pedro Barrié de la Maza y Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, 2009.
- “La Administración General del Estado y las políticas y estrategias sobre la ordenación y gestión de las costas (1988-2009)”, *El Derecho de Costas en España*, AA.VV., Dir. E. Sánchez Goyanes, La Ley, Madrid, 2010.
- “Estado compuesto e iniciativas y estrategias sobre la ordenación y gestión del litoral en las Comunidades

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

Autónomas”, *El Derecho de Costas en España*, AA.VV., Dir. E. Sánchez Goyanes, La Ley, Madrid, 2010.

- SERRANO ALBERCA, J.M., *El Derecho de Propiedad, la Expropiación y la Valoración del Suelo*, Aranzadi, 3ª edición, Pamplona 2009.
- SOCIAS CAMACHO, J. M., “La ordenación, planificación y gestión del litoral en las Islas Baleares”, *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, AA.VV., Dir. Sanz Larruga F.J., Coord. García Pérez, M., Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2009.
- “Estrategia Europa de Prosperidad Sostenible y Ordenación del Turismo en el Litoral”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 153, 2012
- SOLA TEYSSIERE, J., “Ordenación territorial y urbanística de las zonas turísticas”, 2ª ed. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007.
- SUÁREZ DE VIVERO, J.L. “Delimitación y definición del espacio litoral”, *Actas de las Jornadas sobre el litoral de Almería: caracterización, ordenación y gestión de un espacio geográfico*, Almería, 2009.
- VERCHER NOGUERA A., *El medio Ambiente en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea*, *Diario La Ley*, 1996, Sección Doctrina, Ref. D-120, tomo 2, Ref. Digital: La Ley 12209/2001.
- VICENTE GONZÁLEZ DE L., “Normas de aplicación directa y protección del paisaje en la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio. ¿Límites a la discrecionalidad de la Administración o

conceptos jurídicos indeterminados”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, nº 292-293.

- VILLAR ROJAS, F. J., “El derecho de propiedad del suelo”, *Derecho Urbanístico de Canarias*, AA.VV., Dir. F.J. VILLAR ROJAS, Aranzadi, Pamplona, 2010.
- VIVER C. Y PI-SUÑER, *Materias competenciales y TC*, Ariel, Barcelona, 1989.
- ZAMBONINO PULITO, M^a, *Puertos y Costas: Régimen de los Puertos Deportivos*, Tiranch Lo Blanch, Valencia, 1997.
- ZAMORANO WINES, J., “La ordenación del espacio litoral y las competencias autonómicas y locales en el mar territorial”, *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea*, AA.VV., Dir. Núñez Lozano, M^a Del Carmen, Iustel, Madrid, 2010.
- “La ordenación del litoral”. Tesis doctoral Universidad de Huelva, 2012, Tomo I.

ANEXO JURISPRUDENCIAL

Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

- STJCE, 28-2-1991, asunto C-57/89, (ponente Díez de Velasco Vallejo, M.), sobre la prevalencia del peligro de inundaciones y la protección de la costa con respecto a la protección de la Red Natura.
- STJUE, 16-2-2012, asunto C-182/10 (ponente J.-C. Bonichot), que considera que los proyectos privados justificados pueden ser considerados de “primer orden” en aras a priorizarlos sobre la integridad de la Red Natura
- STJUE, 11-9-2012, asunto C-43/10 (ponente Bay Larsen L.) que considera como necesidad de primer orden el abastecimiento de aguas a las poblaciones con respecto a los valores de la Red Natura.

Sentencias y autos Tribunal Constitucional

- STC nº 37/1981, de 19 de noviembre, sobre el ejercicio de competencias en un mismo ámbito físico.
- STC nº 42/1981, de 22 de diciembre, sobre los distintos niveles de interés general como criterio atributivo de competencias.
- STC nº 10/1982, de 23 de marzo, sobre la inconstitucional de la reproducción de normas estatales por normas autonómicas cuando la Comunidad Autónoma carece de competencia.
- STC nº 58/1982, de 26 de julio, sobre materias competencia exclusiva del Estado.
- STC nº 76/1983, de 5 de agosto, igualdad de los españoles ante la Ley en el conjunto de las CC.AA.

LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA DE LAS ZONAS COSTERAS EN GALICIA

- STC nº 113/1983, de 6 de diciembre, sobre la vigilancia de costas como competencia exclusiva del Estado y la ordenación del sector pesquero como competencia autonómica.
- STC nº 85/1984, de 25 de julio, sobre competencias de la Administración del Estado con respecto a los bienes de dominio público y a las servidumbres públicas.
- STC nº 95/1984, de 18 de octubre, sobre conflictos de competencias entre el Estado y las CC.AA.
- STC nº 32/1983, de 28 de abril, sobre el concepto de bases o normas básicas del Estado.
- STC nº 83/1984, de 24 de julio, sobre el principio de reserva de Ley.
- STC nº 77/1984, de 3 de julio, sobre ordenación del territorio y urbanismo y, la incidencia de la planificación urbanística en el espacio portuario.
- STC nº 125/1984, de 20 de diciembre, sobre las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación y promoción del turismo.
- STC nº 144/1985, de 25 de octubre, sobre los recursos naturales como soportes físicos de una pluralidad de actuaciones públicas y privadas
- STC nº 15/1986, de 31 de enero, sobre seguridad jurídica
- STC nº 56/1986, de 13 de mayo, sobre la prevalencia de las obras públicas de interés general sobre el planeamiento urbanístico
- STC nº 158/1986, de 11 de diciembre, sobre la orden de 29 de diciembre de 1983 de pesca con arte claro y mosca.
- STC nº 76/1988, de 26 de abril, sobre el principio de igualdad ante la Ley.

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

- STC nº 227/1988, de 29 de noviembre, con respecto a la Ley de Aguas
- STC nº 15/1989, de 26 de enero, sobre el alcance de las normas con carácter básico.
- STC nº 56/1989, de 16 de marzo, sobre los títulos competencias de pesca marítima y ordenación del sector pesquero.
- STC nº 103/1989, de 8 de junio, sobre competencia de la acuicultura en las aguas interiores relativa a Galicia.
- STC nº 113/1989, de 22 de junio, sobre igualdad ante la Ley.
- STC nº 153/1989, de 5 de octubre, sobre la delimitación de competencias en atención a la finalidad de los títulos competenciales
- STC nº 170/1989, de 19 de octubre, sobre la Ley 1/1985, de la Comunidad Autónoma de Madrid, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares.
- STC nº 46/1990, de 15 de marzo, sobre el principio de seguridad jurídica.
- STC nº 36/1991, de 14 de febrero, sobre la ordenación del sector pesquero en la modalidad de la pesca de “cerco”.
- STC nº 147/1991, de 4 de julio, sobre la ordenación del sector pesquero en la modalidad de la pesca de “cerco”.
- STC nº 148/1991, de 4 de julio, sobre la suspensión de planeamientos urbanísticos en la Comunidad Autónoma de Canarias y la no vulneración del principio de “autonomía local”.
- STC nº 149/1991, de 4 de julio, sobre la ley 22/1988, de Costas.
- STC nº 44/1992, de 2 de abril, sobre las diferencias entre ordenación del sector pesquero y pesca marítima.
- STC nº 57/1992, de 9 de abril, sobre las diferencias entre ordenación del sector pesquero y pesca marítima.

LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA DE LAS ZONAS COSTERAS EN GALICIA

- STC nº 68/1992, de 30 de abril, sobre el Reglamento de la actividad pesquera y de las artes y las diferencias entre ordenación del sector pesquero y pesca marítima.
- STC nº 149/1992, de 19 de octubre, sobre alcance de la competencia autonómica del sector pesquero.
- STC nº 329/1993, de 12 de noviembre, sobre el alcance de la competencia estatal en materia de legislación básica sobre medio ambiente.
- STC nº 36/1994, de 10 de febrero, sobre la Ley de la Comunidad Autónoma de Murcia 3/1987, de 23 abril, de Protección y Armonización de usos del Mar Menor y la competencia en materia de ordenación del territorio.
- STC nº 102/1995, de 26 de junio, sobre la Ley de Conservación de los Espacios Naturales Protegidos y de la Flora y Fauna Silvestre.
- STC nº 184/1996, de 14 de noviembre, regulación de la pesca de arrastre de fondo de las Islas Baleares más allá de las aguas interiores, vulnerando las competencias estatales.
- STC 197/1996, de 28 de noviembre, sobre el alcance de la normativa estatal básica.
- STC nº 40/1998, de 19 de febrero, sobre la Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.
- STC nº 149/1998, de 2 de julio, sobre la Ley 4/1990, de ordenación del territorio del País Vasco.
- STC nº 226/1998, de 26 de noviembre, sobre la concurrencia de competencias en el espacio portuario.
- STC, nº 227/1998, de 26 de noviembre, sobre la igualdad de trato en la aplicación de la Ley.

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

- STC nº 223/1999, de 16 de diciembre, sobre la naturaleza jurídica del reglamento.
- STC nº 9/2001, de 18 de enero, sobre las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia en pesca de aguas interiores.
- STC Nº 164/2001, de 11 de julio, sobre la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 16.1 y 38 de la Ley 6/1998, de Régimen de Suelo y Valoraciones.
- STC nº 38/2002, de 14 de febrero, sobre espacios naturales protegidos Cabo de Gata-Níjar.
- STC nº 47/2004, de 25 de marzo, sobre la inconstitucional de la reproducción de normas estatales por normas autonómicas cuando la Comunidad Autónoma carece de competencia, salvo que la reiteración del precepto estatal sea imprescindible.
- STC nº 139/2005, de 26 de mayo, sobre las limitaciones del legislador en la delimitación de las competencias entre Estado y CC.AA.
- STC Nº 341/2005, de 21 de diciembre, sobre la inconstitucional de la reproducción de normas estatales por normas autonómicas cuando la Comunidad Autónoma carece de competencia.
- STC nº 46/2007, de 1 de marzo, sobre la Ley 6/1999, por las que fueron aprobadas Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares.
- STC nº 247/2007, de 12 de diciembre, sobre la Ley Orgánica 1/2006 por la que fue aprobada la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Valencia.
- Auto TC nº 355/2007, de 24 de julio, sobre el principio de precaución

LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA DE LAS ZONAS COSTERAS EN GALICIA

- STC nº 31/2010, de 28 de junio, sobre la Ley Orgánica 6/2006 por la que fue aprobada la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- STC nº 136/2011, de 13 de septiembre, sobre la técnica legislativa y el principio de seguridad jurídica.
- STC nº 87/2012, de 18 de abril, sobre la declaración de inconstitucionalidad de la disposición adicional 3ª de la LOUGA.
- STC nº 137/2012, de 19 de junio, sobre la inconstitucionalidad la disposición adicional 2ª de la Ley 18/2008, de Vivienda de Galicia.
- STC nº 162/2012, de 20 de septiembre, sobre la declaración de nulidad del párrafo 2º del art. 114 de la Ley de Costas introducido por la Ley 53/2012.
- STC nº 234/2012, de 13 de diciembre, sobre el principio de seguridad jurídica y la declaración de inconstitucionalidad de la disposición adicional octava de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 1/2001, de 24 de abril, del suelo de Murcia por equiparar el régimen jurídico de los espacios naturales protegidos y los lugares de importancia comunitaria.
- STC 8/2013, de 13 de enero, sobre el concepto del territorio y la extensión al mar territorial y las aguas adyacentes de las competencias sectoriales.

Sentencias Tribunal Supremo

- STS, Sala 3ª, 2-10-1967, sobre competencias municipales en la zona marítimo-terrestre y portuaria.
- STS, Sala 3ª, 30-5-1979 (RJ 1979/2612), sobre el carácter provisional de las normas subsidiarias de planeamiento urbanístico.

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

- STS, Sala 3ª, 29-9-1980 (RJ 3463/1980), sobre la patrimonialización de derechos por la aprobación de reparcelaciones urbanísticas.
- STS, Sala 3ª, 18-5-1984 (RJ 1984/2905) sobre competencias urbanísticas municipales en la zona portuaria.
- STS, Sala 3ª, 31-10-1984 (RJ 1984/5737), sobre la implantación de instalaciones de energía eléctrica en el suelo no urbanizable.
- STS, Sala 3ª, 23-5-1986 (Ar. 1986, 4455), sobre la definición de fuerza mayor.
- STS, Sala 3ª, 28-5-1986 (RJ 1986/4471), sobre la construcción de autopistas en suelo no urbanizable.
- STS, Sala 3ª, 18-5-1987 (Ar. 5255), sobre la valoración de las posibilidades urbanísticas una vez aprobado el Plan Parcial.
- STS, Sala 3ª, 17-7-1987 (Ar. 7524), sobre la ejecución de instalaciones de conducciones de agua en suelo no urbanizable.
- STS, Sala 3ª, 26-6-1989 (RJ 1989/4891), sobre la naturaleza de los estudios de detalle como “humilde pieza” del planeamiento urbanístico.
- STS, Sala 3ª, 6-2-1990 (RJ 1990/955), sobre la diferencia de los conceptos de demolición y destrucción.
- STS, Sala 3ª, 9-3-1993 (rec. 9248/1991), relativa a que la declaración de ruina no implica la demolición.
- STS, Sala 3ª, 17-5-1993 (Ar. 3488), sobre instalaciones de conducción de agua en suelo no urbanizable.
- STS, Sala 3ª, 11-10-1994 (Ar. 7810), sobre instalaciones de conducción de agua en suelo no urbanizable.
- STS, Sala 3ª, 7-2-1995 (rec. 1814/1991), sobre la necesidad de licencia municipal por los concesionarios para obras en el interior de los puertos.

LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA DE LAS ZONAS COSTERAS EN GALICIA

- STS, Sala 3ª, 28-2-1996 (rec. 794/1993), sobre la no necesidad de licencia municipal para la construcción de nuevos puertos.
- STS, Sala 3ª, 27-6-1996 (rec. 7898/1991), sobre el carácter vinculante del informe de la Dirección General de Costas en la tramitación del planeamiento urbanístico.
- STS, Sala 3ª, 16-1-1997 (Ar. 531), sobre el reglamento ejecutivo como complement indispensable de la Ley.
- STS, Sala 3ª, 24-1-1997 (rec. 10612/1991), sobre la no necesidad de licencia para la construcción de nuevos puertos.
- STS, Sala 3ª, 5-3-1997 (Ar. 1662), sobre las instalaciones de conducción de agua en el suelo no urbanizable.
- STS, Sala 3ª, 12-6-1997 (rec. 2025/1990), sobre el principio de reserva de Ley.
- STS, Sala 3ª, 18-3-1998 (Ar. 3169), sobre la delimitación material entre leyes y reglamentos.
- STS, Sala 3ª, 4-6-1998 (rec. 6432/1992), sobre las relaciones entre terrenos inundables y procesos de transformación urbanística. Ciudad de Olot.
- STS, Sala 3ª, 5-10-1998 (rec. 1658/1992), sobre responsabilidad patrimonial por alteración anticipada del planeamiento urbanístico.
- STS, Sala 3ª, 24-11-1998 (rec. 8143/1992), sobre la relevancia del estudio económico-financiero en el planeamiento urbanístico.
- SSTS, Sala 3ª, 5-11-1999 (Ar. 9294 y 9295), sobre el contenido del reglamento.
- STS, Sala 3ª, 15-12-1999 (rec. 3426/1994), sobre inexistencia de responsabilidad patrimonial de un estudio de detalle que vulneraba las normas de aplicación directa.

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

- STS, Sala 3ª, 31-3-2000 (rec. 8185/94) que declaró la nulidad de la aprobación de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Urbanístico de Lepe.
- STS, Sala 3ª, 20-9-2000 (rec. 3467/1993), sobre la atribución a la Comunidad Autónoma de Galicia de las competencias en materia de ordenación del territorio y litoral.
- STS, Sala 3ª, 14-12-2001 (rec. 7791/1997), sobre la imposibilidad de que el suelo urbano se prolongue como una “mancha de aceite”.
- STS, Sala 3ª, 6-3-2003 (rec. 9783/1998), sobre la definición de fuerza mayor.
- STS, Sala 3ª, 28-5-2003 (rec. 5800/2000), sobre la nulidad de un Estudio de Detalle en el Ayuntamiento de Burriana (Castellón) por vulneración de los criterios previstos en la DT.3ª.3º de la LC para nuevas edificaciones en la servidumbre de protección.
- STS, Sala 3ª, 23-10-2003 (RJ 2002/10062), sobre la acreditación rigurosa de la vulneración de las normas de aplicación directa en los procesos judiciales.
- STS, Sala 3ª, 20-10-2000 (rec. 9670/1998), sobre la compatibilidad de la condición de dominio público con la clasificación como suelo urbano.
- STS, Sala 3ª, 4-5-2004 (RJ 2004/5298), sobre los efectos de las sentencias que declaran la nulidad de las licencias urbanísticas.
- STS, Sala 3ª, 4-5-2004 (rec. 4312/2002), sobre la finalidad del procedimiento de deslinde y la posibilidad de realizar nuevos deslindes
- STS, Sala 3ª, 25-5-2004 (RJ 2004/5592), sobre el “margen de tolerancia” en las actuaciones administrativas como criterio ponderador en los expedientes de responsabilidad patrimonial.

LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA DE LAS ZONAS COSTERAS EN GALICIA

- STS, Sala 3ª, 11-10-2004 (rec. 7846/1999), sobre responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en materia urbanística.
- STS, Sala 3ª, 26-10-2004 (rec. 6452/2000), sobre la adaptación del planeamiento urbanístico al deslinde provisional.
- STS, Sala 3ª, 26-10-2005 (rec. 577/2001), sobre la anulación de la reserva demanial de Suances para implantar una estación depuradora.
- STS, Sala 3ª, 12-4-2006 (rec. 228/2003), sobre la no indemnización por alteración del planeamiento urbanístico.
- STS, Sala 3ª, 2-11-2006 (rec. 3307/2003), sobre la no indemnización por alteración del planeamiento urbanístico.
- STS, Sala 3ª, 31-1-2007 (rec. 5534/2003), sobre la adquisición de la categoría de suelo urbano “no consolidado” por la urbanización.
- STS, Sala 3ª, 10-4-2007 (rec. 6079/2003), sobre la necesidad de realizar las obras de urbanización para la adquisición del aprovechamiento urbanístico.
- STS, Sala 1ª, 31-5-2007 (RJ 2007/3431), sobre el carácter subjetivo del paisaje.
- STS, Sala 3ª, 3-7-2007 (rec. 3865/2003), sobre el carácter reglado del suelo rústico especialmente protegido.
- STS, Sala 3ª, 18-7-2007 (rec. 8948/2003), sobre un convenio urbanístico para la obtención de suelo para la ejecución del paseo marítimo de A Coruña.
- STS, Sala 3ª, 12-12-2007 (rec. 2911/2005), sobre la no indemnización por alteración del planeamiento urbanístico.
- STS, Sala 3ª, 2-12-2008 (rec. 7221/2004), sobre la responsabilidad patrimonial por incumplimiento de convenios urbanísticos.

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

- STS, Sala 1ª, 21-5-2008 (rec. 696/2001), sobre la eficacia declarativa demanial del acto administrativo de deslinde.
- STS, Sala 3ª, 30-9-2008 (rec. 5445/2004), sobre la desclasificación como manifestación del “ius variandi” de la Administración.
- STS, Sala 3ª, 10-11-2008 (rec. 7021/2004), sobre la clasificación como suelo urbano de los terrenos portuarios.
- STS, Sala 3ª, 11-11-2008 (rec. 6267/2004), sobre la declaración de nulidad de un estudio de detalle por la omisión del preceptivo informe de la Dirección General de Costas.
- STS, Sala 3ª, 2-12-2008 (rec. 7221/2004), sobre responsabilidad patrimonial de la Administración por incumplimiento de un convenio urbanístico.
- STS, Sala 3ª, 19-12-2008 (rec. 6290/2004), sobre los criterios a tener en cuenta en la decisión planificadora discrecional.
- STS, Sala 3ª, 22-12-2008 (rec. 5793/2004), sobre el carácter reglado del suelo urbano.
- STS, Sala 3ª, 26-1-2009 (RJ 2009/573), sobre el carácter acumulativo de los requisitos de la DT.3ª.3º de la LC para autorizar nuevas edificaciones en la servidumbre de protección.
- STS, Sala 3ª, 24-2-2009 (rec. 11489/2004), sobre la compatibilidad de la condición de dominio público con la clasificación de suelo urbano.
- STS, Sala 3ª, 25-9-2009 (rec. 553/2005), sobre nulidad del planeamiento urbanístico por vulneración de las normas de aplicación directa.
- STS, Sala 3ª, 30-10-2009 (rec. 3371/2005), sobre el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios como instrumento legitimador para la construcción de nuevos puertos.

LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA DE LAS ZONAS COSTERAS EN GALICIA

- STS, Sala 3ª, 30-9-2010 (rec. 2476/2006), sobre la similitud entre la DT 4ª.2º.b) LC y el régimen urbanístico de “fuera de ordenación”.
- STS, Sala 3ª, 5-11-2010 (rec. 2117/2006), sobre el no reconocimiento de responsabilidad patrimonial de terrenos que no contaran con Plan Parcial aprobado antes de la entrada en vigor de la Ley de Costas.
- STS, Sala 3ª, 1-6-2010 (rec. 3873/2006), sobre la clasificación como suelo urbano de los terrenos portuarios.
- STS, Sala 3ª, 8-3-2010 (rec. 934/2006), sobre las relaciones entre planes generales y planes especiales a través del principio de “especialidad”.
- STS, Sala 3ª, 31-3-2010, (rec. 6214/2007), sobre medidas de mejora estética y de adaptación del entorno para reponer la legalidad urbanística en proyectos que han supuesto la vulneración de las normas de aplicación directa.
- STS, Sala 3ª, 4-5-2010 (rec. 1607/2006), sobre los elementos físicos que determinan que se produzca una “pantalla arquitectónica”.
- STS, Sala 3ª, 1-6-2010 (rec. 2368/2006), relativa a la vulneración de un Plan Especial del principio de “jerarquía normativa” con respecto al PGOM.
- STS, Sala 3ª, 1-6-2010 (rec. 3837/2006), sobre la reordenación del suelo que supone la ejecución del sistema general portuario.
- STS, Sala 3ª, 23-7-2010 (rec. 154/2008), sobre el principio de confianza legítima en el proceso urbanizador.
- STS, Sala 3ª, 30-9-2010 (rec. 2476/2006), sobre el contenido de la disposición transitoria 3ª de la Ley de Costas, y de la disposición transitoria 9ª de su Reglamento.

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

- STS, Sala 3ª, 19-11-2010 (rec. 5535/2006), sobre la prevalencia de la planificación ambiental sobre la urbanística.
- STS, Sala 3ª, 13-5-2011 (rec. 5079/2007), sobre la función de los estudios de detalle de homogeneizar estéticamente fachadas marítimas.
- STS, Sala 3ª, 2-11-2011 (RJ 2012/1726), sobre invasión de competencias autonómicas por el Estado en materia de marisqueo.
- STS, Sala 3ª, 14-12-2011 (rec. 5863/2008), sobre las relaciones entre los Planes de Utilización de los Espacios Portuarios y los Planes de Ordenación de los Espacios Portuarios.
- STS, Sala 3ª, 19-1-2012 (rec. 2085/2009), sobre la función de los estudios de detalle de homogeneizar estéticamente fachadas marítimas y la aplicación de la DT 4.b) de la LC relativa obras en la servidumbre de tránsito.
- STS, Sala 3ª, 25-1-2012 (rec. 1169/2008) sobre la inclusión de la protección del paisaje en el derecho al medio ambiente.
- STS, Sala 3ª, 26-4-2012 (rec. 6216/2008), sobre la nulidad de un proyecto sectorial de incidencia supramunicipal por falta de justificación.
- STS, Sala 3ª, 8-1-2013 (rec. 2618/2009), sobre la concepción amplia del dominio público marítimo-terrestre con motivo de la impugnación del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco.

Sentencias y autos del Tribunal Superior de Justicia de Galicia

- STSJ de Galicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, nº 935/2002, de 11 de julio (rec. 4982/1994), sobre la creación del Paseo Marítimo de A Coruña, mediante un su previsión en un Plan Especial de Infraestructuras y Dotaciones.

LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA DE LAS ZONAS COSTERAS EN GALICIA

- STSJ de Galicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, nº 1337/2002, de 8 de noviembre, relativo a un suelo “no urbanizable de núcleo rural” en el municipio de Valdoviño.
- STSJ de Galicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, nº 471/2003, de 22 de mayo (rec. 4068/1999), sobre la imposibilidad de que el suelo urbano pueda prolongarse como una mancha de aceite.
- STSJ de Galicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, nº 813/2004 (rec. 4780/2001), de 18 de noviembre, por la que se declaró la nulidad de un Plan Parcial en Sada por vulneración de las normas de aplicación directa.
- STSJ de Galicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, nº 571/2007, 1 de septiembre (rec. 5126/2003), sobre las características tradicionales de los núcleos rurales.
- STSJ de Galicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo nº 5157/2009, de 7 de mayo (rec. 4320/2007), sobre el “margen de tolerancia” como criterio para apreciar la responsabilidad patrimonial de la Administración.
- STSJ de Galicia, nº 442/2007, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 14 de julio (rec. 4352/2003), sobre la adaptación del planeamiento urbanístico al deslinde provisional.
- STSJ de Galicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, nº 1130/2007, de 27 de diciembre (rec. 5026/2000), sobre la diseminación de la población.
- STSJ de Galicia nº 5157/2009, de 7 de mayo (rec. 4320/2007) sobre el “margen de tolerancia” en las actuaciones administrativas como criterio ponderador de los expedientes de responsabilidad patrimonial.

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

- STSJ de Galicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, nº 426/2010, de 15 de abril (rec. 4113/2006), sobre la exclusión del suelo urbanizable industrial en el cómputo de la densidad media de los suelos urbanizables a que se refiere el art. 30.1.b) de la LC.
- STSJ de Galicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, nº 688/2010, de 1 de julio (rec. 4010/2006), sobre la identificación del suelo urbano consolidado con la situación básica de urbanizado.
- Auto TSJ de Galicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 13-1-2012 (ejec. 4071/11), que apreció como causa de “imposibilidad legal” para ejecutar una sentencia que anuló una licencia por vulnerar las normas de aplicación directa, las mejoras estéticas ejecutadas en el entorno de la edificación.
- STSJ de Galicia nº 31/2013, de 24 de enero (rec. 4273/2012), sobre la clasificación como suelo rústico de protección de espacios naturales de los terrenos que forman parte de la Red Natura.

Sentencias de otros Tribunales Superiores de Justicia

- STSJ de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 20-5-1994 (rec. 229/88 y 539/88), por la que se declararon nulas las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Lepe.
- STSJ Canarias, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 7-3-2008 (RJCA 2008/292), sobre la indemnización de aprovechamientos lucrativos perdidos.
- STSJ Cantabria, Sala de lo Contencioso-Administrativo, nº 537/2007, de 9 de julio, sobre la consideración del deslinde como acto administrativo.

LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA DE LAS ZONAS COSTERAS EN GALICIA

- STSJ Baleares, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 19-7-1996 (rec. 1233/1994), sobre la extensión de las competencias autonómicas a las aguas interiores y al mar territorial.
- STSJ Baleares, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 20-6-2000 (Ar. 1469, 2001), sobre los efectos del deslinde.
- STSJ Baleares, Sala de lo Contencioso-Administrativo n^o 308/2007, 11 de abril (rec. 610/2003), sobre el principio de confianza legítima.
- STSJ Baleares, Sala de lo Contencioso-Administrativo, n^o 269/2008, de 3 de junio (rec. 197/2005), sobre la desclasificación de suelos formalmente clasificados como urbanos o urbanizables.
- STSJ Baleares, Sala de lo Contencioso-Administrativo, n^o 410/2008, de 11 de julio (rec. 198/2005), sobre la desclasificación de los “falsos” suelos urbanos.
- STSJ Baleares, Sala de lo Contencioso-Administrativo, n^o 195/2009, de 12 de marzo (rec. n^o 179/2005), sobre la desclasificación de los “falsos” suelos urbanos.
- STSJ Asturias, Sala de lo Contencioso-Administrativo, n^o 739/2009, de 30 de abril (rec. 1958/2006), sobre la similitud del Plan de Ordenación del Litoral de Asturias con el Plan Especial.
- STSJ Cantabria, Sala de lo Contencioso-Administrativo, n^o 121/2008, de 13 de febrero, (rec. 768/2004), sobre la no vinculación a la potestad de planeamiento de actuaciones urbanísticas precedentes.
- STSJ Valencia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, n^o 257/2008, sobre la incidencia del deslinde provisional en la clasificación del suelo.

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

- STSJ Murcia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, nº 132/2007, de 23 de febrero (JUR 2007/368684), sobre la opción de modelos semicontinuos por el planeamiento urbanístico.
- STSJ Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, nº 1327/2008, de 11 de septiembre (rec. 643/2006), sobre la ordenación detallada como finalidad de la competencia urbanística.

Sentencias de la Audiencia Nacional

- Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 2-7-2008 (rec. 25/2006) relativa a lo asimilación de un suelo de núcleo rural al suelo urbano de la Ley de Costas en el municipio de Riveira.
- Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 16-2-2005 (rec. 670/2002), sobre la posibilidad de que el Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico de Cambados previera la construcción de un paseo marítimo.
- Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 16-1-2008 (rec. 34/2006), sobre la degradación de las zonas costeras por la intensa urbanización.
- Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 19-11-2008 (rec. 53/2006), sobre la posibilidad de que la propuesta inicial de deslinde no coincida con la definitivamente aprobada.

Sentencias Audiencias Provinciales

- Audiencia Provincial A Coruña (Sección 1ª, nº 111/2002, de 10 de septiembre (JUR 2002/229069), sobre el concepto de "feísmo".

Sentencias órganos unipersonales

- Juzgado Contencioso-Administrativo nº 3 de A Coruña, 17-7-2012 (PO 343/2011) desestimó la solicitud de responsabilidad patrimonial contra el Ayuntamiento de Sada por haber tramitado un Plan Parcial que incumplía las normas de aplicación directa en materia de costas.