

# ORDENACIÓN URBANÍSTICA E LEXISLACIÓN DE COSTAS

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ  
DOUTOR EN DEREITO

TÉCNICO DE ADMINISTRACIÓN XERAL URBANISMO  
E MEDIO AMBIENTE COCELLO DE SADA

# Conceptos . El dominio público como “punto de partida”

- El dominio público no es un tributo de atribución de competencias.
- El dominio público únicamente indica quien es el propietario del bien.
- El hecho de que un bien sea considerado de dominio público no conlleva una determinada clasificación o calificación urbanística

# STC 102/1995

- “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 la adscripción de su dominio al Estado”.

# STC 77/1984

- “... 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 os diversos entes públicos que las ostentan ...”.

# Primacía de las disposiciones de la Ley de Costas

- 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 del Estado

- 
- Corresponde a la Administración del Estado: La tutela y policía del dominio público marítimo-terrestre y de sus servidumbres (arts. 110.c- LC y 203.1.c-RC)
  - En virtud de la citada competencia le corresponde informar con carácter “preceptivo y vinculante” los Planes y normas de ordenación territorial o urbanística y su modificación o revisión, en cuanto al cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Costas y de sus normas de desarrollo y aplicación (art. 112.a-LC).

- En materia portuaria, también los planes especiales de ordenación portuaria, han de ser objeto de informe de Costas.
- El informe previo de Costas ha de ser en dos momentos:
  1. Antes de la aprobación inicial del planeamiento general. Plazo de un mes para su emisión (art. 117.1º LC).
  2. Antes de la aprobación definitiva. Dos meses (art. 117.2º LC). En el caso de la aprobación del planeamiento general, se entiende antes de la aprobación “provisional”, que es el acto con el que concluye la tramitación del planeamiento urbanístico municipal.

- Tener en cuenta el art. 15.3.b) TRLS/2008, que exige en la tramitación de los instrumentos de ordenación la evacuación del informe “de la Administración de costas sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimo-terrestre, en su caso”.
- La omisión de estos informes puede dar lugar a la nulidad de la tramitación del planeamiento territorial y/o urbanístico por entenderse que supone prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (art. 62.1º.e)

# Determinaciones del planeamiento territorial para la ordenación de las zonas costeras

- La determinación 6.13 de las Directrices de Ordenación del Territorio 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 paisajística
- Esto supone 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.

## Requisitos para autorizar nuevas construcciones dentro de los 20 mt<sup>2</sup> Serv. Prot. Suelo urbano

- Resulta de aplicación de la DT.3<sup>a</sup>.3<sup>o</sup> LC y DT 9<sup>a</sup>.1.2<sup>a</sup> RC con requisitos “concurrentes” y “acumulativos” (STS, Sala 3<sup>a</sup>, 26-1-2009)
- Requiere la aprobación de PGOM, NNSS u otro instrumento específico (plan especial o estudio de detalle, vid. RC) en los que se contenga una justificación del cumplimiento de todos y cada uno de los siguientes requisitos:

# Requisitos Transitoria 3.3ª.3º LC

- 1) Que se logre la homogenización urbanística mediante las edificaciones propuestas.
- 2) Que exista un conjunto de edificaciones situadas a una distancia inferior a 20 mts desde el límite interior de la ribera del mar que mantenga la alineación preestablecida por el planeamiento urbanístico.
- 3) Que las edificaciones propuestas sean toleradas urbanísticamente.
- 4) Que se trate de edificación cerrada, de forma que no queden medianeras vistas, quedando adosadas lateralmente a las contiguas.

- 5) Que los nuevos edificios se ajusten a las alineaciones existentes.
- 6) Que la longitud de las fachadas sobre las que se pretende actuar no supere el 25% del tramo de fachada correspondiente.
- El planeamiento urbanístico habrá de proponer el acotamiento de los tramos de fachada sobre los que se pretende actuar.

- Únicamente se permiten aquellas construcciones que venga 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 de los municipios costeros contemplará la renovación de la fachada litoral con criterios de calidad e integración en el entorno (Dt. 6.6).
- 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 viabilidad (ibídem).

# Fachada marítima Villajoyosa



# ¿Qué dice la jurisprudencia?

- Actuaciones en “fraude de ley” que vulneran el máximo del 25% del tramo de costa que se pretende “rellenar” para cubrir huecos y “homogeneizar”
- Ayuntamiento de Burriana (Castellón). Longitud de fachada sobre la que se pretende actuar: 118 mts, de los cuales 72 mts corresponden a edificios con una altura menor a la máxima permitida por el PGOM: 7 plantas.
- Las edificaciones preexistentes son susceptibles de remodelación y ampliación en altura.
- La longitud sumada de esos solares con el aumento de alturas es muy superior al 25% de la fachada en su “totalidad ascendente” a 118 mts (STS, 28-5-2003, rec. 5800/2000)

# Ejemplo “Burriana”



# Ejemplos en Galicia

- El TS avaló la decisión del Ayuntamiento de Villagarcía de Arosa de denegar la aprobación de un estudio de detalle por infracción de la DT.3.3.2ª LC, toda vez que el planeamiento urbanístico presentado se limitaba a proponer la construcción de un nuevo edificio compuesto de tres plantas más ático.
- No analizaba el conjunto de la fachada marítima ni las medidas estéticas que garantizarasen su homogeneización (STS, 13-5-2011, rec. 5079/2007)

# Otros pronunciamientos similares del TS

- La homogenización de fachadas marítimas lo que persigue es alcanzar visualmente cierta similitud, continuidad, coherencia y armonía estética de los elementos que integran la fachada marítima y *no sólo uno de sus componentes*, esto es, la nueva construcción que pretende realizarse.
- En el caso concreto del municipio de *Guainos Bajos* (Almería) se remitía con respecto a la nueva construcción a la ordenanza general del planeamiento municipal, sin dedicar la debida atención a la exigencia primordial de un tratamiento urbanístico homogéneo al conjunto de la fachada marítima (STS 19-1-2012, rec. 2085/2009)

## La previsión de la DT.3.3 LC no es aplicable a la “servidumbre de tránsito”

- Como es sabido dentro de los primeros 20 mts de la servidumbre de protección se comprenden los 6 primeros mts de la servidumbre de tránsito.
- A esos 6 primeros mts no resulta de aplicación la DT.3.3<sup>a</sup>. Se aplicaría la DT.4<sup>a</sup>.2.c) LC donde no se permiten obras de nueva planta, sino de reparación, mejora, consolidación y modernización.
- Así lo ha entendido la STS, 19-1-2012 (rec. 2085/2009): 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 sometida a la regulación de la DT 4<sup>a</sup> de la LC

# La prevalencia de la leg. de patrimonio sobre la leg. de Costas

- DT.3.3.3ª LC (redacción ley 53/2002):
  - ✓ “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”
  - ✓ Ej. Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico-Artístico de Muros. BOP Coruña, nº 131, 9-6-2008.

# Conjunto histórico-artístico muros



# La construcción de paseos marítimos

- Es una previsión del planeamiento urbanístico general contemplada en el art. 53.1.e) LOUGA:
- “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 origen de la construcción de los paseos marítimos de deben en el ordenamiento jurídico español a la Ley de 25 de julio de 1918, sobre el Proyecto de Paseo Marítimo de Barcelona, 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 al Ayuntamiento como bienes patrimoniales”.
  - Éste fue el régimen jurídico aplicable a los paseos marítimos anteriores a la LC/1988, existiendo paseo marítimo inscritos en el Registro de la Propiedad como patrimoniales, cuando en virtud del art. 132.2 CE y sus normas de desarrollo (Ley 33/2003, Ley 7/1985) le corresponde la categoría de bienes de dominio público.

- 
- Esta situación se produjo en Sada, donde el Ministerio de Obras Públicas entregó al Ayuntamiento el Paseo Marítimo en 1985 como bien “patrimonial”.

# Paseo Marítimo Sada



# ¿Dónde se localizan los paseos marítimos?

- El art. 44.5 LC dice que: “Los paseos marítimos se localizarán fuera de la ribera del mar y serán preferentemente peatonales”.
- Según la DT.7ª de la LC el art. 44.5º “no será de aplicación a las zonas clasificadas como urbanas a la promulgación de esta Ley, en los casos debidamente justificados”.
- Los paseos marítimos podrán localizarse en la servidumbre de tránsito (art. 27.3º LC), dado que además debe dejarse permanentemente expedita para el paso público peatonal y para vehículos de vigilancia y salvamento (art. 27.1)

# ¿Cuál es el instrumento de planeamiento que ha de implantar los paseos marítimos?

- En mi opinión ha de ser el PGOM según lo dispuesto en el art. 53.1.e) LOUGA, dada su condición de sistema general de espacios libres.
- Los Tribunales han admitido en algunos casos que fuese de forma autónoma mediante un *Plan Especial de Infraestructuras y Dotaciones*, previsto en el art. 71 LOUGA.

- La STSJ de Galicia n 935/2002, de 11 de julio, validó la aprobación del citado Plan Especial de Infraestructuras y Dotaciones de A Coruña, 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 en el PGOM”.

# Caso Cambados

- La sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de febrero de 2005 (REC. 670/2002) consideró que el Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico de Cambados podía contener esa previsión, aún entrando en contradicción con las Normas Subsidiarias de Planeamiento que desarrolla al modificar la delimitación de su ámbito.
- Reconocía no obstante, que la aprobación del citado PE supondrá la aprobación de la modificación de las NNSS en lo concerniente a la delimitación del ámbito del PE.

# Caso Cambados

- Razona la Audiencia Nacional que el paseo se incardina dentro de un 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 a la ría.

# Límites a los PE Infraestructuras y Dotaciones

- Se permiten con carácter autónomo y al margen del planeamiento general, “siempre que estas determinaciones no exijan la previa definición de un modelo territorial” (art. 68.2 LOUGA).
- La STS, 8-3-2013 (rec. nº 934/2006) señala que el planeamiento general y los planes especiales no se relacionan exclusivamente por el principio de “jerarquía” sino también por el de “especialidad”.
- La regulación que haga el PE 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. Vid. También STS, 1-6-2013 (rec. 2368/2006)

# ¿Qué dicen las DOT sobre los paseos marítimos?

- Las DOT señalan que no deben construirse paseos marítimos, aparcamientos y servicios fuera de los suelos urbanos.
- Cualquiera 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 posible.
- Vid. Det. 2.10.3 “El litoral verde”.

# ¿Qué previsiones se contienen en la LC sobre depuradoras?

- El art. 44.6 LC (redacción Ley 2/2013) señala que:
  - Las instalaciones de tratamiento de aguas residuales se emplazarán fuera de la ribera del mar y de los primeros 20 metros de la zona de servidumbre de protección.
  - No se autorizará la instalación de colectores paralelos a la costa dentro de la ribera del mar.
  - En los primeros 20 metros fuera de la ribera del mar se prohibirán los colectores paralelos.
  - Se permite la reparación de colectores existentes, así como su construcción cuando se integren en paseos marítimos u otros viales urbanos.

# Estación Depuradora A Cabana Ferrol. Integrada en el Paseo Marítimo



# Suspensión del cumplimiento de sentencias en materia de depuradoras

- Disposición adicional 9ª Ley 2/2013.
- Las instalaciones de depuración de aguas residuales de interés general, construidas en el dominio público marítimo-terrestre antes de la entrada en vigor de la presente Ley, que deban ser reubicadas en cumplimiento de una resolución judicial, continuarán temporalmente su actividad, en el mismo emplazamiento, en las condiciones de servicio y explotación que sean necesarias para cumplir con los objetivos medioambientales.

# Suspensión cumplimiento sentencias en materia de depuradoras

- Una vez que las circunstancias económicas lo permitan deben iniciarse las actuaciones tendentes a la sustitución de las mencionadas depuradoras, de acuerdo con los criterios de sostenibilidad de inversiones.
- Se exceptúa instalaciones de depuración de aguas residuales que se encuentren construidas en espacios protegidos o incluidos en la Red Natura 2000.
- Es un supuesto de suspensión legal del cumplimiento de sentencias.

# Urbanizaciones marítimo-terrestres. DA.10ª LC. Introducida por la Ley 2/2013. Caso “Empuriabrava” Girona



# Urbanizaciones marítimo-terrestres ej. Empuriabrava (Girona)



# Puerto Marina Benalmádena Málaga



# D. A. 10ª LC introducida por la Ley 2/2013

- Regula el régimen jurídico de las urbanizaciones marítimo-terrestres.
- Son urbanizaciones marítimo-terrestres, los núcleos residenciales en tierra firme dotados de un sistema viario navegable, construido a partir de la inundación artificial de terrenos privadas.
- Deben contar con un instrumento de ordenación territorial o urbanística que se ajusta a la D.A. 10ª LC en la redacción de la Ley 2/2013.

- A) El terreno inundado se incorporará al DPMT. No obstante, no se incluirán los terrenos de propiedad privada colindantes a la vivienda y retranqueados respecto del canal navegable que se destinen a estacionamiento náutico individual y privado. Tampoco se incorporarán los terrenos de titularidad privada colindantes que se destinen a estacionamiento náutico colectivo y privado.

- B) La servidumbre de protección preexistente con anterioridad a las obras mantendrá su vigencia. No se generará una nueva servidumbre de protección ni de tránsito, en torno a los espacios inundados.
- C) El instrumento de ordenación territorial o urbanística deberá garantizar a través de viales el tránsito y acceso a los canales.

- 
- Los propietarios de las viviendas contiguas a los canales navegables tendrán un derecho de uso de los amarres situados en frente a las viviendas.
  - Las obras para la construcción de los canales navegables y los estacionamientos náuticos precisarán del correspondiente título administrativo para su realización y en ningún caso afectarán a tramos de costa que constituyan playa o espacios protegidos.

- Resulta paradójico que la reforma de la LC por la Ley 2/2013, trate de luchar contra el cambio climático y contra la regresión de la línea de costa, y que permita nuevas urbanizaciones marítimo-terrestres mediante la disposición adicional 10ª.
- Una cosa es que las hubiera contemplado como una disposición transitoria (para las ya existentes) y otra que las permita de “nueva creación” a través de su programación mediante un instrumento de ordenación territorial o urbanística