

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN
VÍCTOR ESCARTÍN ESCUDÉ
(Coords.)

BIENES PÚBLICOS, URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE

Autores

JOSEP M. AGUIRRE I FONT
JOSÉ L. BERMEJO LATRE
M. JOSÉ BOBES SÁNCHEZ
CARMEN DE GUERRERO MANSO
A. PATRICIA DOMÍNGUEZ ALONSO
VÍCTOR ESCARTÍN ESCUDÉ
RAFAEL FERNÁNDEZ ACEVEDO
GERARDO GARCÍA-ÁLVAREZ
MARCOS GÓMEZ PUENTE
OLGA HERRÁIZ SERRANO

FERNANDO LÓPEZ PÉREZ
JOSÉ A. MORENO MOLINA
ELISA MOREU CARBONELL
BELÉN NOGUERA DE LA MUELA
FERRAN PONS CÁNOVAS
FRANCISCO J. SANZ LARRUGA
MIREN SARASÍBAR IRIARTE
JULIO TEJEDOR BIELSA
VITELIO TENA PIAZUELO
M. DEL MAR VILLAGRASA ROZAS

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2013

ÍNDICE

| | Pág. |
|-------------------------------|------|
| PRÓLOGO | 7 |
| LISTA DE AUTORES | 9 |

PARTE PRIMERA CUESTIONES GENERALES

| | |
|--|----|
| CAPÍTULO I. URBANISMO Y BIENES PÚBLICOS | 13 |
| <i>Víctor Escartín Escudé</i> | |
| I. INTRODUCCIÓN | 13 |
| II. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO Y PLANEAMIENTO URBANÍSTICO | 14 |
| III. ESTABLECIMIENTO DE CONDICIONANTES A LA CLASIFICACIÓN Y CALIFICACIÓN URBANÍSTICA DE LOS TERRENOS | 19 |
| IV. LA CATEGORIZACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO ESTATAL COMO SISTEMA GENERAL URBANÍSTICO | 21 |
| V. LIMITACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD Y SERVIDUMBRES ADMINISTRATIVAS | 26 |
| VI. LA ARTICULACIÓN DE LAS DISTINTAS COMPETENCIAS A TRAVÉS DE LAS TÉCNICAS SECTORIALES DE COORDINACIÓN VOLUNTARIA Y FORZOSA | 30 |
| VII. EN ESPECIAL, ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS INFORMES SECTORIALES Y SU CAPACIDAD DE CONDICIONAR LAS POTESTADES EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL SUELO | 33 |
| VIII. LAS OBRAS PÚBLICAS Y EL URBANISMO. RÉGIMEN DE EXENCIÓN DE LICENCIA URBANÍSTICA MUNICIPAL | 39 |
| 1. Planteamiento general de la cuestión | 39 |
| 2. El concepto de obra pública y su conexión con el ámbito demanial como punto de partida para su consideración urbanística | 42 |
| 3. Obras públicas de interés público y obras públicas de interés general. Relevancia jurídica de la distinción a la hora de proceder a la exención del control urbanístico municipal | 43 |
| IX. BIBLIOGRAFÍA | 47 |

| | Pág. |
|--|--------|
| CAPÍTULO II. LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS | 49 |
| <i>Fernando López Pérez</i> | |
| I. INTRODUCCIÓN | 49 |
| II. CLASIFICACIÓN DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS..... | 51 |
| 1. Por su funcionalidad o destino | 51 |
| 2. Distinción entre dotaciones locales, generales y supramunicipales.... | 53 |
| 3. Dotaciones públicas y privadas | 55 |
| III. LA NATURALEZA DEMANIAL O PATRIMONIAL DE LAS DOTACIONES PÚBLICAS. MOMENTO DE LA AFECTACIÓN | 59 |
| IV. LOS MÉTODOS DE OBTENCIÓN DEL SUELO DOTACIONAL | 63 |
| 1. Principios que legitiman la obtención gratuita. La elección del método de obtención | 63 |
| 2. La cesión obligatoria y gratuita derivada de la ejecución sistemática de ámbitos urbanísticos | 64 |
| 3. La ocupación directa y la permuta forzosa | 65 |
| 4. Las transferencias de aprovechamiento | 66 |
| 5. La expropiación forzosa | 68 |
| V. BIBLIOGRAFÍA | 70 |
| CAPÍTULO III. BIENES PÚBLICOS Y MEDIO AMBIENTE | 73 |
| <i>Julio Tejedor Bielsa</i> | |
| I. DERECHO AL MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES. FUNCIÓN AMBIENTAL DE LOS BIENES PÚBLICOS..... | 73 |
| II. TITULARIDAD DE BIENES PÚBLICOS Y PROTECCIÓN AMBIENTAL..... | 75 |
| 1. Recursos naturales, apropiación pública y función ambiental..... | 75 |
| 2. Titularidad de los bienes ambientales. Condicionantes competenciales..... | 76 |
| 3. La inserción de lo ambiental en la regulación de los bienes públicos. | 80 |
| III. TÉCNICAS DE CONTROL AMBIENTAL Y BIENES PÚBLICOS | 83 |
| 1. Los instrumentos de control ambiental desde y sobre los bienes públicos | 83 |
| 2. Evaluación ambiental estratégica | 83 |
| 3. Evaluación de impacto ambiental | 84 |
| 4. Autorización ambiental integrada y otras autorizaciones | 86 |
| 5. Informes | 87 |
| IV. BIBLIOGRAFÍA | 88 |

PARTE SEGUNDA
CUESTIONES COMPARADAS

| | |
|---|----|
| CAPÍTULO IV. LA <i>NON NATA</i> REFORMA DEL ORDENAMIENTO ITALIANO DE LOS BIENES PÚBLICOS | 93 |
| <i>José Luis Bermejo Latre</i> | |
| I. INTRODUCCIÓN. GÉNESIS, EVOLUCIÓN Y POSTERIOR ABANDONO DEL PROYECTO NORMATIVO..... | 93 |

| | Pág. |
|---|------------|
| II. LOS PRINCIPIOS, OBJETIVOS Y CONTENIDOS DE LA REFORMA PROPUESTA | 95 |
| III. EXTRACTO DE LAS DISPOSICIONES RELATIVAS A LOS BIENES PÚBLICOS DEL VIGENTE CÓDIGO CIVIL ITALIANO DE 1942 | 102 |
| IV. TEXTO DEL BORRADOR DE ANTEPROYECTO DE LEY | 104 |
| V. BIBLIOGRAFÍA | 106 |
| | |
| CAPÍTULO V. DERECHO ALEMÁN DE LAS COSAS PÚBLICAS..... | 107 |
| <i>M.^a José Bobes Sánchez</i> | |
| I. INTRODUCCIÓN | 107 |
| II. DERECHO DE LAS COSAS PÚBLICAS..... | 108 |
| 1. Concepto de cosas públicas..... | 109 |
| 2. Clases de cosas públicas | 110 |
| 3. La titularidad jurídica de las cosas públicas: la teoría de la <i>propiedad privada modificada</i> | 111 |
| A. Evolución doctrinal de la teoría de las cosas públicas | 112 |
| B. La teoría de la propiedad privada modificada en el Derecho positivo | 116 |
| 4. La afectación (<i>Widmung</i>) | 119 |
| 5. Usos de las cosas públicas | 122 |
| A. Uso común de las cosas públicas | 123 |
| B. Usos especiales o privativos | 124 |
| 6. Jurisdicción competente..... | 125 |
| III. CONCLUSIÓN..... | 125 |
| IV. BIBLIOGRAFÍA | 126 |
| | |
| CAPÍTULO VI. EL DERECHO DE PROPIEDAD DE LAS PERSONAS PÚBLICAS EN FRANCIA Y SU RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE Y EL URBANISMO..... | 129 |
| <i>M.^a del Carmen de Guerrero Manso</i> | |
| I. INTRODUCCIÓN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO DE BIENES EN FRANCIA..... | 129 |
| II. LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA DEL DERECHO DE BIENES FRANCÉS..... | 135 |
| 1. La valorización de los bienes de dominio público y la flexibilización de su gestión..... | 136 |
| 2. Armonización de las normas existentes sobre la propiedad pública e integración de las decisiones jurisprudenciales..... | 137 |
| III. LA NUEVA DEFINICIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO EN EL CGPPP.. | 138 |
| 1. Criterio subjetivo: las personas públicas | 138 |
| 2. El criterio objetivo-funcional: la afectación a un uso público o a un servicio público | 139 |
| IV. BIENES PÚBLICOS Y MEDIO AMBIENTE | 142 |
| V. BIENES PÚBLICOS Y URBANISMO | 144 |
| VI. BIBLIOGRAFÍA | 146 |

**PARTE TERCERA
CUESTIONES SECTORIALES**

| | |
|---|---------|
| CAPÍTULO VII. AEROPUERTOS, URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE | 151 |
| <i>Marcos Gómez Puente</i> | |
| I. INTRODUCCIÓN | 151 |
| II. LA INFRAESTRUCTURA DE LA NAVEGACIÓN AÉREA..... | 153 |
| 1. Aérodromos y aeropuertos | 153 |
| 2. Las servidumbres aeronáuticas | 158 |
| III. LA ARTICULACIÓN COMPETENCIAL | 162 |
| IV. EL IMPACTO AMBIENTAL DE LAS INFRAESTRUCTURAS AERONÁUTICAS..... | 163 |
| 1. Los ruidos aeronáuticos | 164 |
| A. Homologación acústica de aeronaves..... | 166 |
| B. La protección acústica del entorno aeroportuario | 167 |
| C. Los incentivos económicos a la reducción de ruidos | 172 |
| 2. La emisión de gases y sustancias contaminantes | 172 |
| 3. Otros impactos ambientales | 176 |
| 4. Instrumentos de prevención y control ambiental | 177 |
| V. LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE LOS AEROPUERTOS..... | 181 |
| 1. La planificación..... | 181 |
| 2. Los actos de control municipal preventivo..... | 186 |
| VI. BIBLIOGRAFÍA | 189 |
| CAPÍTULO VIII. AGUAS Y URBANISMO | 191 |
| <i>Víctor Escartín Escudé</i> | |
| I. INTRODUCCIÓN | 191 |
| II. PRINCIPALES MECANISMOS DE COORDINACIÓN CON LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA PRESENTES EN LA NORMATIVA DE AGUAS | 193 |
| 1. Mecanismos de coordinación voluntaria en la normativa de aguas. En especial, el informe estatal en el proceso de aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística..... | 194 |
| 2. Mecanismos de coordinación forzosa..... | 204 |
| A. La emisión de informes vinculantes en determinados procedimientos instruidos por las Comunidades Autónomas y las Entidades locales..... | 205 |
| B. La no sujeción al régimen de planificación y autorización urbanística local..... | 207 |
| III. INCIDENCIA DE LA LEGISLACIÓN DE AGUAS EN EL RÉGIMEN DE CLASIFICACIÓN Y CALIFICACIÓN URBANÍSTICA..... | 208 |
| 1. Limitaciones y condicionantes al régimen urbanístico impuestos por la normativa de aguas. El régimen de protección y utilización del dominio público hidráulico | 209 |

| | Pág. |
|---|------------|
| A. La zona de servidumbre | 209 |
| B. La zona de policía..... | 213 |
| C. La zona de flujo preferente..... | 216 |
| 2. Condicionantes urbanísticos derivados de las medidas de conservación del recurso y su entorno natural | 217 |
| 3. Protección civil y prevención de riesgos naturales. Régimen urbanístico de las zonas inundables | 221 |
| IV. LA CONSIDERACIÓN URBANÍSTICA DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO | 231 |
| 1. Clasificación urbanística del demanio natural | 232 |
| 2. Clasificación urbanística del suelo ocupado por el demanio hidráulico | 236 |
| V. OBRAS HIDRÁULICAS Y URBANISMO | 238 |
| 1. Régimen urbanístico de las infraestructuras hidráulicas básicas y las obras hidráulicas de interés general. Su categorización como sistemas generales | 239 |
| 2. Régimen de exención de licencia urbanística municipal | 243 |
| VI. BIBLIOGRAFÍA | 245 |
| CAPÍTULO IX. AGUAS Y MEDIO AMBIENTE | 249 |
| <i>Vitelio Tena Piazuolo</i> | |
| I. PLANTEAMIENTO GENERAL: EL MARCO NORMATIVO Y LA DEMANIALIZACIÓN COMO TÉCNICA DE PROTECCIÓN..... | 249 |
| II. LOS POSTULADOS AMBIENTALES EN LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA | 256 |
| III. OTRAS TÉCNICAS DE PROTECCIÓN | 261 |
| 1. Normas generales de protección del dominio público hidráulico y de la calidad de las aguas | 261 |
| 2. Control y depuración de vertidos | 265 |
| IV. BIBLIOGRAFÍA | 268 |
| CAPÍTULO X. CARRETERAS, URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE (LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE CARRETERAS Y VÍAS URBANAS)..... | 269 |
| <i>Gerardo García Álvarez</i> | |
| I. INTRODUCCIÓN | 269 |
| II. CARRETERAS Y EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL: ESTADO DE LA CUESTIÓN. LA INTERPRETACIÓN AMPLIA SOBRE LA EXIGENCIA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EN LA STJUE DE 15 DE DICIEMBRE DE 2011 | 270 |
| III. CARRETERAS Y URBANISMO: DISTINTOS ENFOQUES..... | 272 |
| 1. Travesías, tramos urbanos y vías urbanas: una cuestión de delimitación competencial entre administraciones públicas..... | 274 |

| | Pág. |
|---|------------|
| 2. Carreteras y ordenamiento urbanístico: la transformación en vía urbana..... | 275 |
| 3. Sistemas generales e infraestructuras viarias al servicio de la ciudad: los justiprecios y la jurisprudencia sobre «crear ciudad» | 282 |
| IV. UN CASO LÍMITE PARA EL CONCEPTO DE VÍA URBANA Y SU SOMETIMIENTO A EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL: LA CONSTRUCCIÓN Y AMPLIACIÓN DE LA M-30 MADRILEÑA | 284 |
| 1. Historia del proyecto..... | 284 |
| 2. La posición contraria al carácter preceptivo de la evaluación preceptiva de las vías urbanas. En especial, el dictamen del Consejo de Estado sobre la ampliación de la M-30..... | 287 |
| 3. La naturaleza de vía urbana no es jurídicamente relevante a efectos del carácter preceptivo de la evaluación de impacto ambiental según el Tribunal de Justicia de la Unión Europea..... | 289 |
| 4. La evolución de la posición del Tribunal Superior de Justicia de Madrid sobre el carácter de la evaluación y los efectos de su omisión: la cuestión urbanística, la evaluación de impacto ambiental y las consecuencias de su omisión..... | 292 |
| V. LA FALTA DE CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LA INTERPRETACIÓN JUDICIAL EXTENSIVA DE LA OBLIGATORIEDAD DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL | 296 |
| VI. BIBLIOGRAFÍA | 298 |
| | |
| CAPÍTULO XI. COSTAS Y URBANISMO: DE LA LEY DE COSTAS AL PROYECTO DE LEY DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL Y DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 22/1988, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS..... | 301 |
| <i>Belén Noguera de la Muela, Josep M. Aguirre i Font</i> | |
| I. INTRODUCCIÓN | 301 |
| II. LIMITACIONES DE LA PROPIEDAD SOBRE LOS TERRENOS CONTIGUOS A LA RIBERA DEL MAR | 303 |
| 1. Zona de servidumbre de protección | 303 |
| A. Usos prohibidos..... | 307 |
| B. Usos permitidos..... | 308 |
| C. Usos excepcionalmente autorizados..... | 309 |
| 2. Servidumbre de tránsito | 310 |
| 3. Servidumbre de acceso al mar | 311 |
| 4. Otras limitaciones de la propiedad..... | 313 |
| 5. Zona de influencia | 314 |
| 6. Los espacios excluidos del régimen general en el proyecto de reforma de la Ley de Costas..... | 318 |
| A. Redefinición de la zona marítimo-terrestre: art. 3 LC y disposición adicional 2.ª del proyecto de Ley | 320 |
| B. Redefinición de las servidumbres y de su régimen transitorio: nuevo art. 23.3 LC y disposición transitoria 2.ª del proyecto de Ley | 320 |

| | Pág. |
|---|----------------|
| C. Exclusión de determinados núcleos de protección de la LC: disposición adicional 6. ^a del proyecto de Ley..... | 321 |
| D. Nuevos criterios <i>ad hoc</i> de deslinde de la isla de Formentera: disposición adicional 4. ^a del proyecto de Ley..... | 323 |
| E. Régimen singular para las urbanizaciones marítimo-terrestre: nueva disposición adicional 10. ^a incorporada en la LC..... | 324 |
| F. Régimen singular para los bienes de interés cultural: nueva disposición adicional 11. ^a incorporada en la LC..... | 325 |
| III. LA COORDINACIÓN EN LA PLANIFICACIÓN Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO LITORAL..... | 325 |
| IV. LOS MECANISMOS DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS Y ACUERDOS URBANÍSTICOS. LA CLÁUSULA ANTIALGARRÓBICOS..... | 328 |
| V. INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS EN LA PROTECCIÓN DE LA COSTA: LOS EJEMPLOS DE CATALUNYA, ILLES BALEARS Y CANTABRIA..... | 330 |
| 1. Catalunya: La protección del dominio público a través de los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero (PDUSC)..... | 331 |
| A. El Plan Director Urbanístico del Sistema Costero (PDUSC-1)... | 332 |
| B. El Plan Director Urbanístico de los ámbitos del Sistema Costero integrados por sectores de suelo urbanizable delimitado sin plan parcial aprobado (PDUSC-2)..... | 334 |
| 2. Illes Balears..... | 335 |
| 3. Cantabria: el Plan de ordenación del litoral (POL)..... | 339 |
| VI. A MODO DE CONCLUSIÓN..... | 341 |
| VII. BIBLIOGRAFÍA..... | 342 |
| CAPÍTULO XII. LITORAL, COSTAS Y MEDIO AMBIENTE: BASES PARA SU GESTIÓN INTEGRADA Y SOSTENIBLE..... | 345 |
| <i>Francisco Javier Sanz Larruga</i> | |
| I. CUESTIONES PRELIMINARES..... | 345 |
| 1. Precisiones terminológicas: litoral, costa, zona marítimo-terrestre.... | 345 |
| 2. Importancia y valor de las áreas litorales. La emergencia de un «derecho marítimo administrativo»..... | 346 |
| 3. La protección ambiental como fundamento de los bienes integrantes del dominio público marítimo-terrestre..... | 347 |
| II. INSTRUMENTOS E INICIATIVAS JURÍDICAS PARA LA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS..... | 349 |
| 1. El séptimo Protocolo del Convenio de Barcelona para la protección del medio marino y la región costera del Mediterráneo..... | 349 |
| 2. La Recomendación 2002/413/CE..... | 350 |
| 3. La Ley de Costas de 1988 y la gestión integrada del litoral..... | 351 |
| 4. Las Comunidades Autónomas y la ordenación del litoral. Algunas iniciativas..... | 353 |
| III. LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA Y LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE LA CALIDAD DE LAS AGUAS..... | 354 |
| IV. HACIA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL DEL MEDIO MARINO..... | 356 |

| | Pág. |
|--|---------|
| 1. La política marítima integrada de la Unión Europea y la Directiva sobre Estrategia Marina..... | 356 |
| 2. La Ley 41/2010 de Protección del Medio Marino | 356 |
| 3. La Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y las áreas marinas protegidas..... | 358 |
| V. BASES PARA LA GOBERNANZA DEL LITORAL | 359 |
| 1. La gestión integrada del litoral como clave de la ordenación coherente de las áreas costeras y marinas..... | 359 |
| 2. El necesario liderazgo del Estado en la ordenación básica del litoral. | 360 |
| 3. La imparable y conveniente descentralización de la planificación y gestión del litoral..... | 361 |
| 4. Gestión integrada de las zonas costeras y crisis del criterio de la territorialidad de las competencias autonómicas | 361 |
| 5. Por una nueva cultura de la concertación pública y privada sobre el litoral..... | 362 |
| VI. BIBLIOGRAFÍA | 363 |
| CAPÍTULO XIII. FERROCARRILES, URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE | 367 |
| <i>Rafael Fernández Acevedo</i> | |
| I. EL FERROCARRIL Y SU PROYECCIÓN TERRITORIAL Y AMBIENTAL..... | 367 |
| II. COMPETENCIA ESTATAL EN MATERIA DE FERROCARRILES | 369 |
| III. SISTEMAS DE ARTICULACIÓN JURÍDICA ENTRE EL FERROCARRIL Y LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA | 372 |
| 1. Cauces de participación de las Administraciones urbanísticas en la planificación, proyección y ejecución por el Estado de las infraestructuras ferroviarias | 372 |
| A. Planificación ferroviaria..... | 373 |
| B. Estudio informativo. Proyección y ejecución de infraestructuras ferroviarias..... | 376 |
| C. Zonas de servicio ferroviario..... | 379 |
| 2. Régimen urbanístico y territorial del ferrocarril. Sistemas de articulación..... | 380 |
| A. Calificación urbanística de los terrenos que se ocupen por las infraestructuras ferroviarias y los destinados a zonas de servicio ferroviario como sistemas generales y su desarrollo a través de planes especiales | 380 |
| B. Intervención de la Administración sectorial en los procedimientos de aprobación, modificación y revisión de la planificación territorial y urbanística | 383 |
| 3. Limitaciones a la propiedad inmueble por razones ferroviarias | 387 |
| 4. Incidencia del régimen ferroviario sobre las facultades ejecutivas municipales | 388 |
| IV. INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL DEL FERROCARRIL..... | 392 |

| | Pág. |
|---|------------|
| 1. Introducción | 392 |
| 2. Evaluación ambiental de los planes y programas ferroviarios..... | 393 |
| 3. La evaluación de impacto ambiental de los proyectos de infraestructuras ferroviarias..... | 398 |
| 4. La protección de la naturaleza y la biodiversidad. Espacios naturales protegidos y Red Natura 2000..... | 402 |
| 5. Medidas frente a la contaminación acústica provocada por el ferrocarril | 404 |
| V. BIBLIOGRAFÍA | 407 |
| | |
| CAPÍTULO XIV. MINAS, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE..... | 409 |
| <i>Elisa Moreu Carbonell</i> | |
| | |
| I. MINAS Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO | 410 |
| 1. Estrategias y planes de la Unión Europea..... | 410 |
| 2. Estrategias autonómicas de ordenación territorial minera | 411 |
| 3. Efectos de la aprobación de los planes territoriales sobre la actividad minera..... | 414 |
| II. MINAS Y URBANISMO..... | 414 |
| 1. Las actividades mineras ante el planeamiento urbanístico | 415 |
| A. Su ubicación en suelo (rural) no urbanizable | 415 |
| B. Límites o prohibiciones generales (art. 122 LMi.)..... | 419 |
| C. La declaración de zona no registrable por razones de interés público (art. 39.3 LMi.)..... | 422 |
| D. Afección de explotaciones mineras preexistentes por aprobación o revisión de planes urbanísticos | 422 |
| 2. Licencias urbanísticas exigibles a las actividades mineras | 425 |
| A. Viabilidad de la suspensión o clausura de una explotación minera sin licencia municipal..... | 427 |
| B. La tasa por expedición de la licencia urbanística | 428 |
| III. MINAS Y MEDIO AMBIENTE: LA MINERÍA SOSTENIBLE | 428 |
| 1. Restauración de espacios afectados por actividades extractivas | 430 |
| A. La articulación del plan de restauración con la declaración de impacto ambiental | 431 |
| B. El plan de gestión de residuos mineros | 432 |
| C. Utilización de minas abandonadas para almacenamiento de residuos. En especial, el almacenamiento geológico de dióxido de carbono | 434 |
| 2. Las actividades mineras en la normativa ambiental..... | 435 |
| A. Minería y espacios naturales protegidos | 435 |
| B. Minería y protección atmosférica y acústica | 437 |
| C. Minería y otros bienes demaniales (aguas, costas, montes)..... | 437 |
| 3. La responsabilidad por daños ambientales. El caso de Aznalcóllar.... | 438 |

| | Pág. |
|--|------------|
| 4. Otras exigencias de protección ambiental aplicables a las actividades extractivas..... | 441 |
| A. Evaluación ambiental estratégica de los planes mineros..... | 441 |
| B. Evaluación de impacto ambiental de las actividades extractivas..... | 442 |
| C. Autorización ambiental integrada..... | 442 |
| D. Licencia ambiental de actividad clasificada..... | 442 |
| IV. BIBLIOGRAFÍA | 443 |
| CAPÍTULO XV. MONTES Y URBANISMO | 445 |
| <i>José Antonio Moreno Molina, A. Patricia Domínguez Alonso</i> | |
| I. INTRODUCCIÓN. LA CONEXIÓN ENTRE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, EL URBANISMO Y LA PROTECCIÓN DE LOS MONTES | 445 |
| II. LA EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN FORESTAL EN ESPAÑA ... | 447 |
| III. EL CONCEPTO DE MONTE Y SU CARÁCTER RÚSTICO Y NO URBANO | 451 |
| IV. LAS RELACIONES ENTRE LA PLANIFICACIÓN FORESTAL Y LA URBANÍSTICA..... | 453 |
| 1. Las determinaciones de la legislación forestal que afectan a la planificación urbanística | 453 |
| 2. Informes de la Administración forestal en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico..... | 454 |
| 3. Los planes de ordenación de los recursos forestales y su eficacia jurídica..... | 455 |
| 4. La ordenación de los montes: los proyectos de ordenación de los montes y los planes dasocráticos | 457 |
| V. APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO DE LOS TERRENOS FORESTALES INCENDIADOS | 459 |
| VI. BIBLIOGRAFÍA | 460 |
| CAPÍTULO XVI. MONTES Y MEDIO AMBIENTE..... | 461 |
| <i>Miren Sarasibar Iriarte</i> | |
| I. INTRODUCCIÓN | 461 |
| II. LOS MONTES EN LA LEGISLACIÓN FORESTAL..... | 462 |
| 1. Política forestal comunitaria | 462 |
| 2. Política forestal estatal | 464 |
| A. La Ley de Montes 43/2003: una ley comprometida con el medio ambiente | 464 |
| B. La principal modificación de la LM: la Ley 10/2006, de 18 de abril..... | 466 |
| C. La normativa forestal autonómica | 467 |
| III. ESPACIOS FORESTALES Y CAMBIO CLIMÁTICO: LA FUNCIÓN DE SUMIDERO..... | 469 |
| 1. Los espacios forestales como sumideros de carbono..... | 469 |
| 2. La constatación de la función ambiental de sumidero en la LM | 470 |

| | Pág. |
|---|------------|
| 3. El reconocimiento de la función de sumidero en la normativa forestal autonómica..... | 472 |
| 4. La confirmación de la función de sumidero en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible..... | 474 |
| IV. MONTES Y DESARROLLO RURAL..... | 475 |
| 1. En el ámbito comunitario..... | 475 |
| 2. En el ámbito estatal..... | 478 |
| A. El Real Decreto 4/2001, de 12 de enero, por el que se establece un régimen de ayuda a la utilización de métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente..... | 478 |
| B. El Real Decreto 6/2001, de 12 de enero, sobre fomento de la forestación de tierras agrícolas..... | 479 |
| V. BIBLIOGRAFÍA..... | 481 |
| CAPÍTULO XVII. PUERTOS, URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE..... | 483 |
| <i>Ferran Pons Cánovas</i> | |
| I. LAS IMPLICACIONES TERRITORIALES Y AMBIENTALES DE UNAS INFRAESTRUCTURAS ESTRATÉGICAS..... | 484 |
| 1. Los puertos son sistemas dinámicos que cumplen funciones estratégicas..... | 484 |
| 2. Las implicaciones territoriales y ambientales de los puertos..... | 484 |
| II. MARCO COMPETENCIAL Y NORMATIVO..... | 486 |
| 1. Marco competencial sobre puertos..... | 486 |
| 2. La titularidad estatal de los bienes de dominio público marítimo-terrestre. La competencia de la Administración del Estado sobre las instalaciones marítimas menores..... | 488 |
| 3. La concurrencia de competencias sectoriales, territoriales, urbanísticas y ambientales en los puertos y otros espacios litorales..... | 490 |
| 4. Aproximación general a las principales disposiciones promulgadas por el Estado y las Comunidades Autónomas sobre puertos..... | 492 |
| A. De la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante al 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..... | 492 |
| B. Las disposiciones aprobadas por las Comunidades Autónomas... | 494 |
| III. LOS CONDICIONAMIENTOS URBANÍSTICOS DE LA CONFIGURACIÓN Y DELIMITACIÓN DE LA ZONA DE SERVICIO PORTUARIA..... | 495 |
| 1. La configuración y delimitación de la zona de servicio de los puertos autonómicos..... | 495 |
| 2. La zona de servicio de los puertos de interés general..... | 498 |
| A. La configuración amplia de la zona de servicio de los puertos de interés general debido a la variedad de usos permitidos y a los espacios de reserva..... | 498 |
| B. El cambio de denominación de los Planes de utilización de los espacios portuarios con el fin de sortear la evaluación ambiental estratégica..... | 499 |

| | Pág. |
|--|------|
| IV. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA DE LOS ESPACIOS PORTUARIOS | 502 |
| 1. La necesaria convergencia entre la ordenación sectorial y la ordenación territorial y urbanística de los puertos | 502 |
| 2. Los puertos y el planeamiento territorial | 503 |
| 3. Los puertos y el planeamiento urbanístico general | 505 |
| A. Los sistemas diseñados en las normas portuarias con el fin de articular la coordinación entre las funciones portuarias y las urbanísticas | 505 |
| B. El deber del planeamiento urbanístico general de calificar la zona de servicio como sistema general portuario | 507 |
| C. El veto a la inclusión de determinaciones que puedan perturbar o interferir el ejercicio de las competencias portuarias | 508 |
| 4. La ordenación de la zona de servicio a través del planeamiento especial | 509 |
| A. Los planes especiales son los instrumentos más adecuados para ordenar la zona de servicio portuaria | 509 |
| B. Ámbito, procedimiento de tramitación y contenido de los planes especiales | 511 |
| V. EL TRATAMIENTO URBANÍSTICO DE LAS OBRAS PORTUARIAS. | 513 |
| 1. El régimen de las obras portuarias de iniciativa pública | 513 |
| A. La sustitución de la licencia por un informe municipal no vinculante en la ejecución de las obras en los puertos de interés general | 513 |
| B. La sujeción a licencia de las obras de construcción de edificios destinados a usos vinculados a la interacción puerto-ciudad | 515 |
| C. Las previsiones contenidas en las normas portuarias autonómicas | 516 |
| 2. El régimen de las obras de iniciativa privada | 517 |
| VI. LOS PUERTOS Y LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE | 518 |
| 1. Las obras de dragado y de vertido de los productos de dragado | 519 |
| 2. Recepción de desechos y residuos procedentes de buques | 520 |
| 3. Vertidos a las aguas portuarias | 522 |
| 4. Las técnicas preventivas del impacto ambiental de los planes, proyectos y actividades | 523 |
| 5. La asunción de los criterios ambientales en el desarrollo portuario .. | 524 |
| VII. BIBLIOGRAFÍA | 525 |
| CAPÍTULO XVIII. VÍAS PECUARIAS, URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE | 527 |
| <i>Olga Herráz Serrano</i> | |
| I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN | 528 |
| II. LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE LAS VÍAS PECUARIAS Y SU CONSIDERACIÓN DESDE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO | 530 |

| | Pág. |
|---|------------|
| 1. La clasificación y categorización del suelo de las vías pecuarias una vez determinada la existencia de éstas, mediante su afectación expresa al dominio vial pecuario, a través de la potestad de clasificación..... | 530 |
| 2. El deslinde de las vías pecuarias y su conexión con el urbanismo | 534 |
| 3. El régimen de autorización de obras en las vías pecuarias | 535 |
| 4. Emisión de informes de la Administración titular de las vías en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento... .. | 536 |
| 5. La planificación del dominio público vial pecuario y su relación con la planificación urbanística y la de ordenación del territorio | 536 |
| 6. Efectos urbanísticos o sobre la ordenación del territorio de la defaectación y de las modificaciones de trazado de las vías pecuarias | 539 |
| 7. En especial, los cruces de vías pecuarias con otras vías públicas..... | 543 |
| 8. Limitaciones al derecho de propiedad rural y servidumbres de paso del ganado | 544 |
| III. LA GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL DE LAS VÍAS PECUARIAS | 545 |
| 1. Las funciones ecológicas de las vías pecuarias..... | 545 |
| 2. Las limitaciones de los usos compatibles y complementarios con el tránsito pecuario en razón de la conservación de las vías como recurso ambiental | 549 |
| 3. Las vías pecuarias de especial interés para la protección del medio natural..... | 555 |
| 4. La evaluación ambiental de los planes urbanísticos por cuyo ámbito discurren vías pecuarias | 558 |
| 5. La protección que les dispensa la ordenación medioambiental | 558 |
| 6. El ejercicio de la potestad sancionadora y la protección penal de las vías pecuarias por razones ambientales | 560 |
| 7. El carácter finalista (para la conservación) de las cantidades percibidas en la gestión del patrimonio inmobiliario pecuario | 563 |
| IV. A MODO DE CONCLUSIÓN | 564 |
| V. BIBLIOGRAFÍA | 564 |
| | |
| CAPÍTULO XIX. PATRIMONIO CULTURAL INMOBILIARIO, URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE..... | 569 |
| <i>M.^a del Mar Villagrasa Rozas</i> | |
| I. INTRODUCCIÓN | 569 |
| II. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE PATRIMONIO CULTURAL..... | 571 |
| III. PATRIMONIO CULTURAL INMOBILIARIO. MONUMENTOS Y CONJUNTOS COMO CATEGORÍAS DE PROTECCIÓN | 573 |
| IV. EL PLANEAMIENTO COMO MEDIO DE PROTECCIÓN DE LOS CONJUNTOS HISTÓRICOS..... | 575 |
| 1. El Plan Especial y otros instrumentos de planeamiento | 575 |
| 2. La alteración de alineaciones | 577 |
| 3. Las remodelaciones urbanas y la sustitución de inmuebles..... | 579 |
| 4. Los edificios o entornos fuera de ordenación..... | 580 |
| V. LOS CATÁLOGOS URBANÍSTICOS..... | 580 |
| VI. AUTORIZACIONES E INTERVENCIONES EN MONUMENTOS Y CONJUNTOS HISTÓRICOS..... | 582 |

| | Pág. |
|---|------|
| 1. Efectos jurídicos del acuerdo de incoación del procedimiento para declarar Bienes de Interés Cultural | 582 |
| 2. Intervenciones y prohibiciones en Monumentos y Conjuntos Históricos..... | 583 |
| 3. La protección de los entornos en la legislación autonómica..... | 584 |
| VII. EL DEBER DE CONSERVACIÓN Y LA DECLARACIÓN DE RUINA . | 586 |
| 1. El distinto alcance del deber de conservación de los edificios declarados Bienes de Interés Cultural | 586 |
| 2. La regulación de la ruina de los edificios culturales en la Ley estatal y en la legislación autonómica | 588 |
| VIII. REHABILITACIÓN Y RESTAURACIÓN DE MONUMENTOS Y CONJUNTOS HISTÓRICOS | 591 |
| IX. LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL DESDE LA LEGISLACIÓN MEDIOAMBIENTAL | 595 |
| X. BIBLIOGRAFÍA | 596 |

PRÓLOGO

Los trabajos incluidos en el presente volumen constituyen el trabajo colectivo resultante del proyecto de investigación titulado «Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente» (DER2009-13374/JURI), que obtuvo financiación para el periodo 2009-2012 por parte del Ministerio de Ciencia e Innovación. Todos los estudios se editan unitariamente, pues la principal de las hipótesis de partida de la investigación fue, precisamente, la necesidad de contemplar la ordenación de los bienes públicos desde una perspectiva de conjunto, porque todos ellos se proyectan, coexisten y aun se solapan sobre un único territorio.

En efecto, los bienes públicos, las urbes y el medio ambiente se presentan como un trinomio y, al mismo tiempo, el territorio tiene una composición tridimensional en la que los bienes públicos, las urbes y el medio ambiente destacan como sus elementos nucleares. Así pues, los tres fenómenos de la realidad territorial, histórica, socioeconómica, jurídica y aun cultural, han dado lugar a sendos sectores del ordenamiento jurídico administrativo que no se comportan de modo autónomo, sino que exigen, para su comprensión una visión integrada. Es un hecho que las normas típicas del Derecho ambiental «vertical» o material atienen mayoritariamente a bienes públicos (fauna, aire atmosférico, aguas continentales y marítimas, franja litoral...), como también lo es que las normas propias del Derecho urbanístico presentan relaciones estrechas con el régimen de los bienes públicos, genuinos elementos orgánicos y estructurantes de las urbes (el dominio natural vertebraba muchas ciudades y contribuye a su salud y calidad, mientras que el dominio público artificial sustenta los asentamientos urbanos, les da sentido y los comunica entre sí). Simétricamente, la regulación de los bienes públicos presenta a su vez notables elementos normativos referidos al medio ambiente y al urbanismo, preceptos que tienen un innegable carácter protector del medio ambiente (por ejemplo, el régimen de los caudales ecológicos) y urbanístico (continuando con el ejemplo, las normas de protección frente a inundaciones o las garantías de disponibilidad de los recursos hídricos en los nuevos desarrollos urbanos).

Por otra parte, en la evolución del Derecho ambiental contemporáneo, que comenzó a construir su autonomía sobre una base ecologista y sanitarista en el último tercio del siglo xx, cabe advertir una cierta reorientación hacia nuevas perspectivas. Hoy en día, gran parte del Derecho ambiental se encuentra in-

corporado en los regímenes de uso, explotación y conservación de los recursos naturales, de tal modo que la ordenación jurídica de los bienes públicos, de cuya gestión integrada y mantenimiento depende el sustento —y no sólo la sostenibilidad— de nuestra civilización, constituye el grueso actual del Derecho ambiental.

La idea que guía a los autores de este libro es la necesidad de presentar esta visión integrada de los tres sectores ordinamentales y poner de manifiesto la existencia de los mecanismos jurídicos comunes a las tres disciplinas. El libro en su totalidad, y los trabajos considerados individualmente, tienen valor en sí mismos y en razón de las fuentes y referencias que manejan, ofreciendo un completo y actual «estado del arte» en materia urbanística, ambiental y patrimonial, así como un instrumento útil y sistemático que resulte fiable para los operadores jurídicos en estos sectores carentes de codificación.

En cuanto a las cuestiones sectoriales, se mantiene el criterio vertical o material para proceder al análisis doctrinal, examinándose prismáticamente el régimen de las aguas (V. ESCARTÍN para urbanismo y V. TENA para medio ambiente), las costas (B. Noguera y J. M. Aguirre en la perspectiva urbanística y F. J. SANZ LARRUGA en la medioambiental), las minas (E. MOREU), los montes (J. A. MORENO MOLINA y P. DOMÍNGUEZ ALONSO con los aspectos urbanísticos y M. SARASÍBAR con los ambientales), el patrimonio cultural (M. VILLAGRASA), las carreteras (G. GARCÍA ÁLVAREZ), ferrocarriles (R. FERNÁNDEZ ACEVEDO), puertos (F. PONS), aeropuertos (M. GÓMEZ PUENTE) y las vías pecuarias (O. HERRÁIZ).

Presiden el libro el estudio de cuestiones generales o transversales relativas a los bienes públicos y el urbanismo (V. ESCARTÍN), con una específica atención a los sistemas generales (F. LÓPEZ PÉREZ); y a los bienes públicos y el medio ambiente (J. TEJEDOR). Como es habitual en las investigaciones jurídicas, se incluye también una visión de la realidad y de las evoluciones comparadas. Tres son los ejemplos escogidos, bien por su singularidad fundamental en la materia, como es el caso de Alemania, analizado por M. J. BOBES, bien por el carácter reciente e innovador, cual sucede con la reforma francesa estudiada por C. DE GUERRERO o con la reforma italiana ideada por la comisión Rodotà, de la que da cuenta J. L. BERMEJO LATRE.

LISTA DE AUTORES

- AGUIRRE I FONT, Josep María: Profesor Asociado de Derecho Administrativo, Universidad de Girona.
- BERMEJO LATRE, José Luis: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.
- BOBES SÁNCHEZ, María José: Profesora de Derecho Administrativo (Programa Juan de la Cierva), Universidad Complutense de Madrid.
- DE GUERRERO MANSO, Carmen: Profesora Ayudante Doctora de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.
- DOMÍNGUEZ ALONSO, A. Patricia: Profesora Ayudante Doctora de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha.
- ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor: Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.
- FERNÁNDEZ ACEVEDO, Rafael: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Vigo.
- GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, Gerardo: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.
- GÓMEZ PUENTE, Marcos: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Cantabria.
- HERRÁIZ SERRANO, Olga: Letrada de las Cortes de Aragón.
- LÓPEZ PÉREZ, Fernando: Doctor en Derecho, Abogado urbanista, Zaragoza.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.
- MORENO MOLINA, José Antonio: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha.
- MOREU CARBONELL, Elisa: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.
- NOGUERA DE LA MUELA, Belén: Catedrática Acreditada de Derecho Administrativo, Universidad de Barcelona.
- PONS CÁNOVAS, Ferran: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Barcelona.
- SANZ LARRUGA, Fco. Javier: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de A Coruña.

SARASÍBAR IRIARTE, Miren: Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo, Universidad Pública de Navarra.

TEJEDOR BIELSA, Julio: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

TENA PIAZUELO, Vitelio: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

VILLAGRASA ROZAS, María del Mar: Profesora Colaboradora de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

CAPÍTULO I

URBANISMO Y BIENES PÚBLICOS

Víctor ESCARTÍN ESCUDÉ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO Y PLANEAMIENTO URBANÍSTICO.—III. ESTABLECIMIENTO DE CONDICIONANTES A LA CLASIFICACIÓN Y CALIFICACIÓN URBANÍSTICA DE LOS TERRENOS.—IV. LA CATEGORIZACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO ESTATAL COMO SISTEMA GENERAL URBANÍSTICO.—V. LIMITACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD Y SERVIDUMBRES ADMINISTRATIVAS.—VI. LA ARTICULACIÓN DE LAS DISTINTAS COMPETENCIAS A TRAVÉS DE LAS TÉCNICAS SECTORIALES DE COORDINACIÓN VOLUNTARIA Y FORZOSA.—VII. EN ESPECIAL, ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS INFORMES SECTORIALES Y SU CAPACIDAD DE CONDICIONAR LAS POTESTADES EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL SUELO.—VIII. LAS OBRAS PÚBLICAS Y EL URBANISMO. RÉGIMEN DE EXENCIÓN DE LICENCIA URBANÍSTICA MUNICIPAL: 1. Planteamiento general de la cuestión. 2. El concepto de obra pública y su conexión con el ámbito demanial como punto de partida para su consideración urbanística. 3. Obras públicas de interés público y obras públicas de interés general. Relevancia jurídica de la distinción a la hora de proceder a la exención del control urbanístico municipal.—IX. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

No cabe duda que la pluralidad de materias y objetivos que engloban la ordenación del territorio y el urbanismo, así como la presencia de un ámbito competencial de carácter bifronte (Estado-Comunidades Autónomas), al que se suman las potestades urbanísticas que ostentan los Municipios, puede derivar en la consideración de esta disciplina del Derecho como asistemática. Efectivamente, la existencia de un marco legal de carácter plural, enfocado, además, en la regulación de un concreto sector del ordenamiento como es el urbanístico, ha implicado —e implica— una cierta carga de inseguridad jurídica, tanto por la presencia de un conjunto de normas de contenido heterogéneo (urbanísticas, de ordenación del territorio, de regulación del suelo, de carácter sectorial, etc.), como por los puntuales conflictos competenciales originados por esta competencia aparentemente concurrente.

No obstante lo anterior, la citada heterogeneidad que domina este ámbito, no exime la existencia de una serie de materias concretas en las que resulta viable la observancia de nexos comunes. El estudio detallado de las legislaciones

sectoriales —en especial, la relativa a los bienes públicos— demuestra como el Estado, a través de diversos títulos competenciales como los contenidos en los apartados 1.º, 8.º, 20.º, 23.º o 24.º —entre otros— del art. 149.1 de la Constitución, busca incidir en la ordenación territorial y urbanística estableciendo condicionantes sobre la actividad de planeamiento y ejecución, determinando la clasificación o calificación urbanística a adoptar por la Administración urbanística, limitando el derecho de propiedad o, directamente, planificando y ordenando un determinado sector. Éste será, precisamente, el objeto principal de estudio de este capítulo, en el que se tratarán de analizar los puntos de confluencia entre la legislación estatal relativa al dominio público —con sus normas *materialmente urbanísticas*— y el derecho urbanístico *stricto sensu* —con normas *formal y materialmente urbanísticas*—, observando ese denominador común existente en estos nexos de unión y tratando de sistematizar un ámbito que, *prima facie*, se presenta como asistemático¹.

Para ello, se analizarán, genéricamente, las cuatro tipologías principales de incidencia, esto es, la planificación sectorial en su relación con la planificación urbanística, los condicionantes estatales a la clasificación y calificación urbanística, la caracterización como sistemas generales de determinados elementos del dominio público y las servidumbres y limitaciones sectoriales al derecho de propiedad. Del mismo modo, se estudiarán dos importantes aspectos de incidencia entre ambos sectores, como son la articulación de las distintas competencias a través de las técnicas sectoriales de coordinación voluntaria y forzosa (centrándonos, en especial, en el análisis jurídico de los informes sectoriales y su capacidad de condicionar las potestades en materia de ordenación del suelo) y en el régimen de exención de licencia urbanística municipal que la normativa prevé para determinados elementos del dominio público. Tipologías, todas ellas, que en virtud de su carácter común serán también estudiadas, esta vez de un modo específico, en cada uno de los restantes capítulos de la obra, solo que desde la perspectiva singular de cada uno de los sectores del dominio público que se incluyen.

II. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO Y PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

La visible importancia que está adquiriendo la técnica planificadora en la actividad de la Administraciones Públicas y, por ende, en nuestro Ordenamiento jurídico, ha motivado la consideración y definición de nuestros tiempos —en palabras de SÁNCHEZ MORÓN (1994: 123)— como «la era de la planificación administrativa».

El urbanismo, desde su génesis como disciplina, se ha asociado indisolublemente al concepto de planificación. De hecho, en la propia idea del urbanismo se vislumbra una pretensión mucho mayor que la propiamente estructurante. La sociedad ha reservado al urbanismo, entendido en sentido genérico, la alta encomienda de organizar el territorio en el que habita. Y estructurando la ciudad, la

¹ Voluntad sistematizadora que igualmente guiaba, bajo la concepción global del denominado «periurbanismo estatal», mi estudio monográfico publicado en el año 2009 y al que me remito para un estudio más detallado de la cuestión.

comarca, la región, etc., se moldean, a su vez, abundantes caracteres que inciden en la organización misma de la sociedad².

No cabe duda que en el diseño territorial se encuentra agazapado y latente un modelo de sociedad, una estratificación social que crea sus propios reductos de convivencia, satisfaciendo el innato —y, a veces, irracional— deseo de los ciudadanos de convivir con sus «pares», con aquéllos con los que se comparte condición, intereses, voluntades y expectativas.

Todos estos aspectos no hacen sino ahondar en la visión del planeamiento urbanístico como la principal manifestación del urbanismo, por cuanto es en estos instrumentos en donde se vuelcan las posibilidades ordenadoras de un ámbito físico y se residencia la capacidad de encauzar las transformaciones urbanísticas de una ciudad. Es por ello por lo que, si nos mantenemos en la difícil creencia de la existencia de un modelo urbanístico que ilumina la estructuración de las ciudades, este modelo urbanístico debería ser el contenido en los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico.

El diseño territorial, y, consiguientemente, el urbanismo como diseño de ciudad, implica un alto componente de visión prospectiva. La ordenación urbana debe ser capaz de anticiparse a los cambios venideros, de forma que cualquier modificación del entramado urbano haya sido prevista y embrizada, con carácter previo, por los instrumentos de planeamiento existentes. Resulta impensable e inadmisibles, a día de hoy, un modelo de ciudad que se moldea *ad hoc* como consecuencia de los paulatinos cambios a los que se somete su estructura.

La regulación jurídica se muestra, respecto al planeamiento, como un elemento secundario o instrumental al fin principal, que es la plasmación de un modelo territorial como idea estructurante del ámbito físico que se va a desarrollar a través de la planificación. Y este modelo territorial encontrará acomodo en distintos ámbitos: tanto en la ordenación territorial, enfocada a escala supralocal, como en los concretos instrumentos de ordenación urbana, de ámbito municipal.

La premisa sobre la que debe partir este diseño territorial y, por ende, los instrumentos de planeamiento que lo recogen y configuran, será la conformada por la aplicación de los criterios de racionalización a la ordenación del territorio. Efectivamente, la función pública de la ordenación del territorio, tal y como se define usualmente, responde a una racionalización por parte del poder público, mediante la utilización de técnicas planificadoras, del conjunto de usos y actividades de que es susceptible un territorio³. La doble finalidad de la función ordenadora, bajo esta concepción, resulta evidente. Por una parte, la adecuación de las estructuras existentes a un modelo de organización racional, corrigiendo los desequilibrios existentes en el territorio; y, por otra parte, la aplicación, con carácter prospectivo, de medidas tendentes a encauzar la evolución y el desarrollo territorial venidero. Es decir, la previsión de soluciones apriorísticas a problemas territoriales futuros, auténtico *quid* de la cuestión en el ámbito de la planificación.

² Sobre el concepto, contenido y efectos del planeamiento urbanístico, *vid.* el completo estudio de MUÑOZ MACHADO y LÓPEZ BENITEZ (2009).

³ *Vid.*, entre otros, LÓPEZ RAMÓN (1987: 127 y ss.).

Pero entender desde esta perspectiva la organización de un territorio resulta realmente complicado. En primer lugar, porque la exigencia de aplicar un mismo modelo basado en criterios de racionalización debe hacerse efectiva en tres niveles diferenciados, con la intervención y compromiso de los distintos agentes competentes: a nivel de ordenación del territorio, cuyo enfoque supralocal determina la participación decisiva de los órganos decisorios autonómicos; a nivel urbanístico, en donde predominan las potestades municipales; y, finalmente, en la afección que supone la implantación de un modelo de ordenación en el derecho de propiedad de los particulares.

Y, en segundo lugar, porque la mayor dificultad estriba en conjugar esta visión ordenadora de carácter plural relativa a los usos y actividades a desarrollar en un determinado territorio, con todas aquellas intervenciones de carácter sectorial cuyo vínculo y justificación es, precisamente, su ubicación física en ese territorio. No cabe duda, y así lo ha manifestado la doctrina del Tribunal Constitucional en reiteradas ocasiones, que el reconocimiento de la existencia de una competencia autonómica exclusiva para la ordenación de su territorio no puede suponer afirmar la existencia de un coto vedado al ejercicio de otras competencias de carácter sectorial también incidentes en el territorio, porque, de lo contrario, se estaría usurpando ilegítimamente, so pretexto de la exclusividad, un ámbito competencial que no le corresponde al legislador autonómico⁴. Visión que, adecuadamente, también se ha realizado *a sensu contrario*, afirmando el alto Tribunal la imposibilidad de desapoderar de su contenido propio a esta política de ordenación del territorio, de forma que a través de la regulación de los aspectos sectoriales se estuviese reduciendo la adecuada amplitud del título competencial autonómico a una «simple capacidad de planificar»⁵. En el equilibrio de estas dos posiciones debemos encontrar la clave del éxito del sistema, aunque, como por otra parte es de sobra conocido, tal equilibrio ni resulta fácil de alcanzar, ni, por supuesto, se ha tratado siempre de lograr.

Por ello, ante una posible colisión entre los instrumentos de planificación sectorial y los planes urbanísticos y territoriales, debe propugnarse una distinción sustentada tanto en sus elementos objetivos como en su habilitación competencial. Así, mientras los instrumentos de ordenación territorial y urbanística cumplen con una serie de fines encaminados al diseño y estructuración de un ámbito territorial determinado, los planes sectoriales responden a objetivos concretos y específicos como pueden ser la ordenación de los usos a los que se va a destinar el dominio público —Plan de utilización de los espacios portuarios—, la conservación y protección de los recursos naturales —PORN y PRUG— o la

⁴ Se trata, como digo, de una doctrina absolutamente consolidada por el Tribunal Constitucional, como puede observarse en Sentencias 56/1986, de 13 de mayo, FJ 3.º o 149/1991, de 4 de julio, FJ 1.º. Así, tal y como previene el Tribunal en el FJ 1.º de la mencionada Sentencia núm. 56/1986 «lo único que cabe plantearse es si esa asunción es tan exhaustiva que excluye toda posibilidad, incluso en casos excepcionales, de que el Estado puede ejercer competencias de contenido distinto de la urbanística, pero que requieran para su ejercicio una proyección sobre el suelo de una Comunidad Autónoma. Ahora bien, tal posibilidad no puede ser excluida, porque *el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma*, según declaro ya la sentencia de este Tribunal Constitucional núm. 1/1982, de 28 de enero, *pues tal ineficacia equivaldría a la negación de la misma competencia que le atribuye la constitución*».

⁵ FJ 1 B) de la mencionada STC 149/1991, de 4 de julio.

preservación de unos niveles de ruido soportables —planes de acción en materia de contaminación acústica—, por citar algunos ejemplos.

El hecho de que dichos fines específicos incidan en la ordenación urbanística, en algunos casos, o en la territorial, en otros, no puede justificar su consideración como planes urbanísticos o territoriales. Debe observarse como una consecuencia inevitable de la estrecha conexión que este tipo de políticas sectoriales presenta con el territorio o espacio físico en que se desarrollan. Entre otras cosas porque si recibiesen esta consideración, como en parte ha ocurrido en la STC 306/2000 respecto a los PORN, la consecuencia inmediata sería la falta de competencia del Estado para promoverlos y aprobarlos.

El Estado carece de competencias directas en materia de ordenación urbanística y territorial y, consecuentemente con ello, para llevar a cabo una planificación en dichas materias. Sin embargo, dispone de otras competencias sectoriales para cuyo correcto ejercicio requiere, parcialmente, del Derecho urbanístico. De nada serviría la declaración de un espacio como reserva natural si las directrices territoriales previesen la implantación de usos industriales en la zona o desde la propia planificación urbanística se estuviese clasificando esos terrenos como urbanizables.

Eso no significa, no obstante, que el Estado se haya arrogado para sí determinadas facultades urbanísticas al amparo de las citadas competencias sectoriales, sino que requiere de la ordenación territorial y urbanística para el correcto desempeño de sus competencias propias. Y si se afirma que un plan urbanístico no puede proceder a ordenar los usos portuarios por carecer de competencia para ello, ¿por qué motivo podría un plan portuario aprobado por el Estado proceder a ordenar los usos urbanísticos o a clasificar urbanísticamente los terrenos ocupados por la zona de servicio de un puerto?

Un punto de partida distinto pasaría por tomar en consideración el concepto de interés general —que en determinadas ocasiones utiliza la propia Constitución— como presupuesto para la creación de una cláusula de atribución competencial en favor del Estado⁶. Cláusula que interpretada incorrectamente otorgaría tal carácter omnímodo a la competencia estatal que prácticamente exceptuaría a las restantes atribuciones competenciales. Como resultado, la declaración de un espacio —Parque Nacional— o de un determinado bien —un puerto— como de interés general motivaría una exclusividad competencial del Estado, entendida ésta en términos absolutos. O, dicho de otro modo, el interés general supondría y justificaría la atribución de todas y cada una de las competencias que se ejercen sobre una parcela concreta del territorio, incluidas, cómo no, la competencia en materia de urbanismo y ordenación del territorio.

Esta solución, que el TC ha venido refutando de forma continuada a lo largo de los años, supondría, sin embargo, una mayor facilidad a la hora de articular los distintos intereses (locales, autonómicos y supraautonómicos o nacionales) que en ocasiones se han visto comprometidos por el complejo entramado competencial que padecemos. No quiera entenderse que en esta afirmación relativa a las bondades de la propuesta está implícita una, aunque sea mínima, posibilidad

⁶ Sobre el concepto de interés general y su inicial utilización en la jurisprudencia constitucional, *vid.* BERMEJO VERA (1984).

de que llegue a materializarse. El TC ha interpretado generalmente nuestro sistema competencial bajo un planteamiento bastante coherente, en el que la concurrencia y la transversalidad competencial matizan enormemente el carácter exclusivo de algunas competencias. En este sentido, al igual que se ha afirmado que la expresa demanialización que realiza la Constitución sobre determinados bienes no supone, *per se*, cláusula de atribución competencial alguna a favor del Estado, también el TC ha rebajado la exclusividad competencial que ostentan las Comunidades Autónomas en materia de ordenación territorial y urbanística admitiendo importantes interferencias del Estado para el ejercicio, precisamente, de sus competencias sectoriales.

Pues bien, quizá uno de los puntos de intersección de mayor intensidad entre las competencias autonómicas y municipales y el periurbanismo estatal, sea la posibilidad del Estado de establecer la ordenación de un determinado sector a través de particulares instrumentos de planeamiento. Posibilidad que se manifiesta a través de dos tipologías: un primer tipo de planes en el que el Estado resulta competente para regular la necesidad de existencia de estos planes, así como sus contenidos mínimos; y un segundo nivel en el que el Estado ejerce una competencia plena tanto para la regulación, como para la aprobación del plan.

Ejemplos de la primera de las citadas tipologías podrían ser los planes de ordenación de los recursos naturales y los planes rectores de uso y gestión en materia de espacios naturales protegidos, los planes de acción en materia de contaminación acústica o los planes de ordenación de los recursos forestales en relación a los montes. Aquí, la legislación sectorial del Estado se limita a establecer la previsión de su existencia y su regulación (principalmente de contenidos mínimos y objetivos), correspondiéndole a la Administración competente en razón de la materia aprobar los citados instrumentos de planeamiento.

En cuanto a la segunda tipología de planificación sectorial, en donde el Estado no sólo regula su necesidad, sino que se atribuye la potestad de aprobar dichos planes, encontramos numerosos ejemplos cualificados, principalmente en el ámbito de regulación de los bienes públicos, tales como los planes hidrológicos de cuenca intercomunitarios y el Plan Hidrológico Nacional, el plan director de infraestructuras y el Plan de utilización de los espacios portuarios en los puertos de interés general, los planes y programas de carreteras del Estado, o los planes directores de aeropuertos de interés general. En este sentido, una regulación modélica en cuanto a la aprobación de este tipo de planes la constituye, en mi opinión, la de las normas de protección de determinados tramos costeros, auténticos planes de ordenación de un espacio físico en los que se impulsa la utilización de mecanismos de coordinación interadministrativa en la búsqueda de una mayor eficacia para el cumplimiento de estas normas.

A la vista de la existencia de dos tipologías de planes sectoriales que se unen a los distintos tipos de planes de ordenación territorial, por un lado, y de ordenación urbanística, por el otro, resulta comprensible que algún autor en la doctrina se haya referido al ámbito de desarrollo de los planes con incidencia territorial como «el laberinto planificador»⁷.

⁷ Estoy haciendo referencia al título con el que enuncia uno de sus estudios, relativo a la planificación hidrológica y su coordinación con la planificación territorial, GALERA RODRIGO (2007: 199 y ss.).