

A crecente influencia da protección da paisaxe como garantía dun urbanismo ambiental. Repercusións prácticas na Comunidade Autónoma de Galicia

La creciente influencia de la protección del paisaje como garantía de un urbanismo ambiental. Repercusiones prácticas en la Comunidad Autónoma de Galicia

The increasing influence of the protection of the landscape like guarantee of an environmental urbanism. Practical repercussions in the Autonomous Community of Galicia

51 Regap

Regap



NOTAS

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

Doctor en Derecho
Técnico jurídico de Urbanismo y Medio Ambiente
Ayuntamiento de Sada (Galicia, España)
artabria.2@gmail.com

Recibido: 09/04/2015 | Aceptado: 21/01/2016

Resumo: Este traballo trata de pór de manifesto a crecente relevancia do principio de integración paisaxística no marco do novo paradigma identificado como “urbanismo ambiental”, tras a ratificación en España do Convenio Europeo da Paisaxe no ano 2007 e a aprobación en Galicia da Lei 7/2008, do 7 de xullo, da paisaxe.

Analiza as últimas sentenzas do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia ditadas no ano 2015, en que se tiveron en conta as “normas de aplicación directa” como parámetro de legalidade dos actos urbanísticos. Suxire propostas normativas que harmonicen a imaxe do litoral co fin de garantir unha maior seguridade xurídica.

Palabras clave: paisaxe, litoral, normas de aplicación directa, pantallas de edificación, seguridade xurídica, boa regulación.

Resumen: El presente trabajo trata de poner de manifesto la creciente relevancia del principio de integración paisajística en el marco del nuevo paradigma identificado como “urbanismo ambiental”, tras la ratificación en España del Convenio Europeo del Paisaje en el año 2007 y la aprobación en Galicia de la Ley 7/2008, de 7 de julio, del paisaje.

Analiza las últimas sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Galicia recaídas en el año 2015, en las que se han tenido en cuenta las “normas de aplicación directa” como parámetro de legalidad de los actos urbanísticos. Sugiere propuestas normativas que armonicen la imagen del litoral con el fin de garantizar una mayor seguridad jurídica.

Palabras clave: paisaje, litoral, normas de aplicación directa, pantallas de edificación, seguridad jurídica, buena regulación.

Abstract: The present work tries to reveal the increasing relevancy of the beginning of landscape integration in the frame of the new paradigm identified as “environmental urbanism”, after the ratification in Spain of the European Agreement of the Landscape in the year 2007 and the approval in Galicia of the Law 7/2008, of July 7, of the Landscape.

This study analyzes the last judgments of the Top Court of Justice of Galicia relapsed in the year 2015, in that there have been born in mind the “procedure of direct application” as parameter of legality of the urban development acts. It suggests normative offers that should harmonize the image of the littoral in order to guarantee a major juridical safety.

Key words: landscape, littoral, procedure of direct application, screens of building, juridical safety, good regulation.

Sumario: 1 Introducción. La integración jurídica del paisaje en el derecho al medio. 2 La recepción jurídica de la protección del paisaje en las recientes resoluciones del Tribunal Superior de Justicia de Galicia. 3 La indeterminación del concepto de “pantalla arquitectónica” en las zonas costeras. La necesidad de su formulación como concepto jurídico garante del paisaje. 4 Reflexiones finales. 5 Bibliografía.

1 Introducción. La integración jurídica del paisaje en el derecho al medio

La recepción e integración en el ordenamiento jurídico español del Convenio Europeo del Paisaje, aprobado por el Consejo de Europa en Florencia el 20 de octubre de 2000, ha supuesto un auténtico revulsivo en aras a la protección del paisaje y de la estética, como garantía en los procesos de evaluación ambiental¹.

El concepto de medio ambiente se ha asociado al de “calidad de vida”², en el que representa 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 material³, se produce ya en la STC 120/1995⁴, de 26 de junio, cuando señala que “el medio ambiente, como objeto de conocimiento desde una perspectiva jurídica, estaría 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”.

1 La exposición de motivos de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, recuerda la plena aplicabilidad del Convenio Europeo del Paisaje firmado en Florencia el 20 de octubre de 2000 y ratificado por España el 6 de noviembre de 2007 (*vid.* BOE n.º 31, 5-2-2008). Sus determinaciones deberán considerarse tanto en la evaluación de impacto ambiental como en la evaluación ambiental estratégica.

2 Cfr. MARTÍNEZ NIETO, A., “La contaminación del paisaje (I)”, *Actualidad Administrativa La Ley*, Ref. XXIII, tomo II, 1998, p. 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)».

3 Cfr. SÁNCHEZ GOYANES, E., SANTOS DÍEZ, R. y CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *Ley del Suelo. Comentario sistemático del Texto refundido de 2008*, La Ley, Madrid, 2009, Ref. La Ley 3571/2010.

4 *Vid.* F. 6.

La STC 61/1997 se refiere a que “la protección de los valores estéticos del paisaje es también protección del medio ambiente”⁵. Más recientemente, la STS, Sala 3ª, 25-01-2012⁶, 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 preservación de los hábitats naturales, constituye un objetivo esencial que reviste un interés general para la Comunidad. Destaca la citada STS:

“El medio ambiente 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)”.

En línea con lo anterior, los tribunales de justicia se han venido haciendo eco de la garantía paisajística y de la necesidad de que el urbanismo tenga en cuenta en su diseño, aplicación e implementación la garantía de ese bien jurídico protegido. A este respecto ha de recordarse la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística⁷.

Este trabajo tiene por objeto analizar las últimas sentencias recaídas en la Comunidad Autónoma de Galicia relativas al Plan General de Ordenación Municipal de A Coruña, en las que el Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha considerado como parámetro de legalidad el cumplimiento del principio de protección paisajística. También se tratan brevemente los aspectos de integración paisajística en el litoral puestos en relación con los instrumentos de ordenación del territorio de Galicia.

2 La recepción jurídica de la protección del paisaje en las recientes resoluciones del Tribunal Superior de Justicia de Galicia

En la Comunidad Autónoma de Galicia el fenómeno jurídico del paisaje ha tenido su reflejo legal en la Ley 7/2008, de 7 de julio, del paisaje de Galicia, recordando que proporciona el marco idóneo para abordar desde una concepción holística la comprensión del territorio. Destaca el valor del paisaje como “elemento fundamental de la calidad de vida de las personas”⁸.

La Ley del paisaje de Galicia refuerza la garantía de este bien jurídico hasta el punto de exigir que los planes generales de ordenación municipal, tras su aprobación inicial, deberán someterse a informe del órgano competente en materia de paisaje, que versará sobre los aspectos paisajísticos del plan⁹.

El Tribunal Superior de Justicia de Galicia, considerando la relevancia de este bien jurídico protegido, ha tenido ocasión de pronunciarse recientemente sobre la necesaria integración del mismo en las políticas y actuaciones urbanísticas.

5 *Vid.* Antecedente de hecho n.º 35.

6 Rec. n.º 19/2008.

7 *Vid.* artículo 2.f) Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de patrimonio natural y de la biodiversidad.

8 *Vid.* exposición de motivos.

9 *Vid.* artículo 72º en la redacción dada por el artículo 47 de la Ley 12/2014, de 22 de diciembre.

Así, la reciente STSJ de Galicia de 1 de octubre de 2015 (rec. 4009/2015) desestimó un recurso presentado por un particular contra una denegación de una licencia por el Ayuntamiento de A Coruña en el entorno de la Torre de Hércules, declarada Patrimonio de la Humanidad, fundamentando aquella denegación en la vulneración de las normas de aplicación directa reguladas en el artículo 104 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (LOUGA). La negativa municipal se refería a un edificio de 25 metros de altura, 8 plantas más bajo cubierta, medidas desde la rasante natural del terreno en el Paseo Marítimo de A Coruña.

Consideraba la parte recurrente que el Ayuntamiento de A Coruña no podía denegar la citada licencia basándose en el mencionado artículo 104 de la LOUGA, sin que previamente se hubiera pronunciado el órgano sectorial autonómico con competencia en materia de patrimonio cultural y sin haberse efectuado la revisión o modificación del Plan General de Ordenación Municipal, al entender que se cumplían estrictamente los parámetros urbanísticos del plan general en vigor.

La técnica de control 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 directa¹⁰. Deben acompañarse “los correspondientes planos de situación a escala adecuada, así como de cualquier otra información gráfica que resulte precisa con el fin de respaldar su contenido”¹¹.

La STSJ de Galicia de 1 de octubre de 2015 considera que el Ayuntamiento es órgano competente para denegar la mencionada licencia aun cuando no se hubiera recabado el informe sectorial autonómico en materia de patrimonio cultural, otorgando validez legal al exclusivo fundamento denegatorio con base en la conculcación de las “normas de aplicación directa”, habida cuenta que: “la postura de la Administración autonómica contraria a la viabilidad de la instalada licencia resulta del contenido de los informes mencionados atendiendo a las características de la pretendida y proyectada obra, no conformes con la protección dispensada al monumento declarado como Patrimonio de la Humanidad, y sin que tal decisiva consecuencia pueda ser desvirtuada por los aspectos invocados sobre naturaleza urbanística del específico terreno de la apelante”.

Además, el tribunal gallego considera como absolutamente relevante la declaración de la Torre de Hércules de A Coruña como Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO el 27 de junio de 2009, que tiene una decisiva influencia en cuanto a la procedente aplicación del artículo 104 de la LOUGA, ya que “la aparición de esta última, que supone una relevante limitación de la edificación en el ámbito de la denominada zona *buffer*, en la que se ubican los terrenos de la recurrente, determina ya la clara inviabilidad de la construcción”.

Por lo tanto, integración estética y protección del patrimonio cultural¹² se hallan íntimamente ligadas y protegidas por las “normas de aplicación directa”, dado que tal como establece el artículo 104.a) de la LOUGA: “Las construcciones en lugares inmediatos o que formen

10 Estas normas se contienen en el artículo 104 LOUGA.

11 *Vid.* artículo 195.4º LOUGA.

12 La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, en su artículo 5.1º.i) define como patrimonio cultural «el concepto que incluye todas las acepciones de patrimonio, tales como histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico, industrial e inmaterial».

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”.

Por su parte, también de reciente actualidad resulta la STSJ de Galicia n.º 4642/2013, de 17 de septiembre de 2015 (rec. 4642/2013), que anuló una serie de determinaciones del Plan General de Ordenación Municipal de A Coruña con respecto a los parámetros de superficie y edificabilidad al entender que producían la vulneración de las “normas de aplicación directa” y las determinaciones relativas a la necesaria integración paisajística. Razona el Alto Tribunal gallego que una “pantalla vegetal” no supone por sí misma una disminución del impacto visual derivado de una mayor concentración de volúmenes fruto de la modificación del planeamiento urbanístico. Como argumentación de su fundamento, la citada STSJ expresa: «Una pantalla vegetal no es una zona de transición entre núcleos y bloques de pisos, y un polígono industrial-comercial no es uno de estos bloques. Además, si se disminuye la superficie de las parcelas edificables y se mantiene el mismo aprovechamiento, la consecuencia es una mayor concentración de lo edificado, lo que no es favorable para el núcleo cercado desde el punto de vista paisajístico».

No siempre el TSJ de Galicia ha apreciado vulneración de las normas de aplicación directa, so pena de que su invocación inmotivada se convierta en un pretexto para denegar licencias. Así, en su reciente sentencia de 14 de mayo de 2015¹³ anuló la decisión del Ayuntamiento de Verín por cuanto este consideraba que una obra proyectada en una vivienda social no armonizaba con la tipología del resto de las viviendas sociales, al abrirse nuevos huecos y puertas, sin fundamentar debidamente la entidad local que esta variación producía la vulneración del artículo 104 LOUGA. Razona el TSJG: «Se modifican los huecos de la fachada alargando verticalmente las seis ventanas de la planta baja hasta tocar la rasante de la calle creando nuevos accesos a su interior directos desde la vía pública. Se altera el uso característico de la vivienda. Pero solo por ello no puede considerarse vulnerado el artículo 104 anteriormente transcrito, porque realmente no se aprecia que el proyecto no respete la congruencia con las características del entorno o que no se respete la armonización con el paisaje» (F.4º).

Esta preocupación acogida por el TSJ de Galicia por la protección y el derecho a un paisaje adecuado como manifestación del derecho al medio ambiente (artículo 45 CE) con el fin de evitar la “contaminación estética” se halla 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 natural, especialmente en los casos de áreas de destacado valor ecológico o histórico, de tal manera que no afecte al paisaje y a la apariencia de la zona”. Todo ello con base en la *Planning Policy Guidance 1 (PPG 1) General Policy and Principles*¹⁴, 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”.

13 STSJG n.º 309/2015 (rec. 4481/2014).

14 Cfr. BOUJAZZA ARIÑO, O., *La planificación territorial en Gran Bretaña*, Civitas, Pamplona, 2009, pp. 50-51. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ también se refiere al modelo británico, manifestando que cada ciudad, dentro de sus planes de desarrollo local, acoge disposiciones específicas que abordan el paisaje urbano según su identidad. “Los Planes de Desarrollo Unitario acogen las *polícies* o voluntades de las que se extraen necesidades concretas en relación con el paisaje urbano y la imagen de la ciudad” (Cfr. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., *Estética y Paisaje Urbano*, La Ley, Madrid, 2011, pp. 195-196).

3 La indeterminación del concepto de “pantalla arquitectónica” en las zonas costeras. La necesidad de su formulación como concepto jurídico garante del paisaje

Deben definirse, en aras de una mayor seguridad jurídica y de acuerdo con el principio de “buena regulación”¹⁵, 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 70 m¹⁶, 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 influencia”¹⁷.

Tal como señala GONZÁLEZ-VARAS¹⁸, la estética es objeto de derecho y, por lo tanto, debe “objetivarse”, “en tanto en cuanto puede plasmarse en una norma un criterio (estético) que sirva de referencia o apoyo para que los poderes públicos puedan actuar en un caso concreto, evitando así meras apreciaciones subjetivas y determinando un marco jurídico concreto” para los diversos operadores urbanísticos, fundamentalmente a través del establecimiento de ordenanzas estéticas o normas urbanísticas locales, y, basándose en ellas, el control mediante la técnica de la licencia urbanística de la “adecuación al ambiente de las construcciones”.

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 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. Así, 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 homogeneidad en la regulación de la zona, ya que, por ejemplo, ningún edificio hotelero podrá superar cuatro plantas en total”¹⁹. Esto posibilita la armonización de las

15 Vid. artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

16 Vid. Artículo 7.2.3.4.j) documento de revisión del Plan General de Ordenación Municipal de A Coruña, aprobado definitivamente por Orden de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Xunta de Galicia de 25 de febrero de 2013 (*Boletín Oficial de la Provincia de A Coruña* n.º 129 de 9 de julio de 2013).

17 Vid. STS, Sala 3ª, 4-5-2010 (rec. 1607/2006).

18 Cfr. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *Urbanismo y ordenación del territorio*, Thomsom-Aranzadi, Pamplona, 2007, pp. 721-761.

19 Cfr. BLASCO ESTEVE, A., “La planificación territorial de las zonas turísticas en España”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 262, 2010, p. 61. El autor señala algunas pautas de integración paisajística: «(...) los edificios hoteleros ya no están juntos, no se “tocan”, sin que entre unos y otros se sitúen todas estas instalaciones de que hablamos, produciendo un efecto de separación entre las respectivas edificaciones y situando zonas verdes entre ellos, con lo que se rompe el desagradable efecto pantalla que se daba en épocas precedentes».

edificaciones en el entorno, debiendo 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.

BLASCO ESTEVE²⁰ 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».

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia, cabe destacar la ausencia de la definición legal de la “pantalla arquitectónica” en el planeamiento supramunicipal de Galicia, tanto en las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT)²¹ como en el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia (POL)²².

La protección del paisaje relacionada con el 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 paisajísticos”²³.

La prohibición del efecto “apantallamiento” en las zonas costeras, amén de lo dispuesto en el artículo 104 de la Ley 9/2002 de Galicia, trae causa de lo ya previsto en el artículo 30.1º.b de la Ley de costas. Las DOT reproducen la literalidad del mencionado precepto estatal, al establecer: «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 respectivo»²⁴.

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”. Las 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 litoral²⁵.

20 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 (artículo 217.2), dado el impacto que pueden tener los edificios en estos supuestos» (Ibidem, pp. 65-66).

21 Aprobadas por Decreto de la Xunta de Galicia n.º 19/2011, de 10 de febrero (*Diario Oficial de Galicia* n.º 36, de 22 de febrero de 2011).

22 Aprobado por Decreto de la Xunta de Galicia n.º 20/2011, de 10 de febrero (*Diario Oficial de Galicia* n.º 37, de 23 de febrero de 2011). *Vid.* Disposición sobre costas.

23 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*, Sanz Larruga, F. J. (dir.), Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2009, p. 114.

24 *Vid.* aptdo. 6.10.

25 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*, n.º 125, 1991, p. 69.

La OCDE²⁶ considera que la “calidad del litoral” depende de la densidad de población, de las características visuales, del grado de acondicionamiento y de las posibilidades de acceso del público a la costa. En las regiones costeras vulnerables, cuanto 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.

El cumplimiento de lo previsto en el artículo 30.1.b) de la Ley de costas de 1988 (LC) constituye un parámetro protector del medio ambiente fiscalizable por la Dirección General de Costas en la emisión de los informes al planeamiento urbanístico²⁷, con el fin de comprobar que los cálculos y metodologías que utilizan estos instrumentos respetan el contenido del citado precepto legal. Por su parte, las DOT se limitan a reproducir el citado artículo 30.1.b) LC ya de por sí defectuoso y confuso²⁸. Habida cuenta de su carácter de norma reglamentaria, podrían haber aclarado los preceptos considerados oscuros o dificultosos para facilitar su aplicación práctica por los operadores urbanísticos²⁹, siempre respetando el bloque de la constitucionalidad y las competencias estatales en materia de costas aclaradas tras la STC 149/1991, de 4 de julio.

4 Reflexiones finales

Lo que empezó siendo un precepto casi poético referido a las “normas de aplicación directa” ya en la primera Ley del suelo de 1956 ha dado lugar en su aplicación por los tribunales de justicia a un auténtico “principio general del derecho” en el nuevo paradigma constituido por el urbanismo ambiental.

Urbanismo y medio ambiente constituyen dos realidades actualmente indisolubles, en que la actual Ley 42/2007 de protección de la naturaleza y de la biodiversidad otorga prevalencia a los valores ambientales, formando parte el principio de integración paisajística del derecho al medio ambiente proclamado por el artículo 45 CE.

26 Cfr. *Gestión de zonas costeras*, OCDE, Mundiprensa, Madrid, 1995, p. 71.

Considera la OCDE que en las zonas costeras de fuerte densidad demográfica es donde la población ha experimentado un crecimiento rápido sin planificación ni control; pueden ofrecer las ventajas de 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 de un crecimiento rápido que de un desarrollo duradero, como las redes de carreteras muy ramificadas.

27 A la emisión de los citados informes sectoriales en materia de costas se refiere el artículo 112 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas.

28 Cfr. MORENO CÁNOVES, A., *Régimen jurídico del litoral*, Tecnos, Madrid, 1990, p. 178. *El autor se muestra crítico con la confusa redacción del artículo 30.1.b) LC:*

«El artículo 30.1.b) de la LC, 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».

29 Las DOT, al reproducir el artículo 30.1.b) de la Ley de costas estatal, se refieren a dos categorías de suelo no recogidas en la vigente legislación urbanística gallega: por una parte, al suelo “urbanizable programado”, que se identifica tradicionalmente con el que tiene señalado plazos para su desarrollo y ejecución (siendo su equivalente el *suelo urbanizable delimitado* según el artículo 14.2º.a) de la Ley 9/2002 de Galicia) y por otra parte a la de “suelo apto para urbanizar”, sin reparar en que a esta última clase de suelo se le aplica el régimen del suelo “urbanizable no delimitado”, por aplicación de la disposición transitoria 1ª d) de la LOUGA para los municipios con planeamiento urbanístico no adaptado a esta última ley.

Los preceptos reglamentarios como las Directrices de Ordenación del Territorio y del Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, si bien contribuyen activamente a una mejor ordenación del territorio, en una posterior reforma acorde con el principio de “buena regulación” deberían incidir en aclarar aspectos necesarios para dotar de mayor seguridad jurídica a los operadores urbanísticos, tales como la definición de las “pantallas” o “barreras de la edificación”, amén de aclarar qué clases de suelos urbanizables (residenciales, terciarios, industriales) entran en el cómputo de la densidad media para evitar la formación de aquellos elementos distorsionadores en la zona de influencia definida en el artículo 30.1.b) de la Ley de costas de 1988.

5 Bibliografía

- BLASCO ESTEVE, A., “La planificación territorial de las zonas turísticas en España”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 262, 2010.
- BOUAZZA ARIÑO, O., *La planificación territorial en Gran Bretaña*, Civitas, Pamplona, 2009.
- 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*, n.º 125, 1991.
- DE ASÍS ROIG, A. E., *Gestión de zonas costeras*, OCDE, Mundiprensa, Madrid, 1995.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., *Estética y paisaje urbano*, La Ley, Madrid, 2011.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *Urbanismo y ordenación del territorio*, Thomsom-Aranzadi, Pamplona, 2007.
- MARTÍNEZ NIETO, A., “La contaminación del paisaje (1)”, *Actualidad Administrativa La Ley*, Ref. XXIII, tomo II, 1998.
- MEILÁN GIL, J. L., “Dominio público y protección del litoral. La Ley de costas veinte años después”, Sanz Larruga, F. J. (dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2009.
- MORENO CÁNOVES, A., *Régimen jurídico del litoral*, Tecnos, Madrid, 1990.
- SÁNCHEZ GOYANES, E., SANTOS DÍEZ, R. y CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *Ley del suelo. Comentario sistemático del texto refundido de 2008*, La Ley, Madrid, 2009.

Regap



NOTAS