



ADM/22/03/TE/0000342

ECU

REQUERIMIENTO PREVIO AL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EFECTUADO AL AYUNTAMIENTO DE TORREVIEJA EN RELACIÓN A LA APROBACIÓN DEFINITIVA DEL ESTUDIO DE DETALLE ÁREA DE REPARTO Nº 81. Expediente 5950/2020.

Con fecha 30 de diciembre de 2021, el Ayuntamiento de Torrevieja aprueba definitivamente en Pleno el Estudio de Detalle del Área de Reparto nº 81.

Estimando que la referida aprobación vulnera las disposiciones establecidas en la Ley de Costas, dentro del plazo establecido y con carácter previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo, esta Secretaría General Técnica plantea el REQUERIMIENTO PREVIO, conforme al artículo 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las Bases del Régimen Local, en base a los siguientes.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- El 20 de febrero de 2018, la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar emitió informe sobre la consulta remitida por el Ayuntamiento de Torrevieja en relación con la evaluación ambiental estratégica del “Estudio de Detalle del Área de Reparto 81 de la Modificación Puntual nº 52 del PGOU de Torrevieja, PERI El Acequión”, en que se hacía constar, entre otras cuestiones, la necesidad de dar cumplimiento a la normativa de Costas y solicitar los informes preceptivos previstos en los artículos 112.a y 117 de la Ley de Costas.

Segundo.- Con fecha 30 de abril de 2018, se publica en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana el acuerdo municipal por el que se aprueba la emisión del informe ambiental y territorial estratégico favorable en este procedimiento.

Tercero.- Con fecha 8 de marzo de 2019, el Servicio Provincial emitió el informe previsto en el artículo 117.1 de la Ley de Costas, con distintas objeciones, concluyendo que, tras la subsanación de los reparos señalados, debería solicitarse el informe previsto en el artículo 117.2 de la Ley de Costas.

Cuarto.- Con fecha 26 de febrero de 2020, el Servicio informa al respecto según lo previsto en el citado artículo 117.2, con una serie de consideraciones a subsanar, tal y como se indicó en el informe anterior de fecha 8 de marzo de 2019.

Quinto.- Con fecha 31 de marzo de 2021, el Servicio informa nuevamente según lo previsto en el artículo 117.2 de la Ley de Costas, con distintas objeciones pendientes de subsanar. El informe emitido concluía que, tras esas subsanaciones, debería remitirse nuevamente el instrumento urbanístico, completo y diligenciado, al Servicio Provincial, para la emisión del informe previsto en el mencionado artículo 117.2. de la Ley de Costas.





Sexto.- Con fecha 8 de octubre de 2021, el Servicio emite nuevamente informe, en el mismo sentido que el de fecha 31 de marzo de 2021.

Séptimo.- Con fecha 24 de noviembre de 2021, el Servicio informa nuevamente, en el mismo sentido desfavorable que los informes previos, en relación con el artículo 117.2 de la Ley de Costas.

Noveno.- En contra de los numerosos informes mencionados en sentido desfavorable emitidos por el Servicio Provincial, el Ayuntamiento de Torrevieja aprueba definitivamente el Estudio de Detalle del Área de Reparto nº 81 en Pleno celebrado el día 30 de diciembre de 2021. La comunicación por el Ayuntamiento de Torrevieja de dicho Acuerdo tiene entrada en el Servicio Provincial de Costas de Alicante con fecha 17 de febrero de 2022.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Jurídico-procesales

Primero.- La Administración General del Estado tiene un interés directo y se encuentra legitimada para impugnar todas aquellas actuaciones que sean contrarias a la protección de la integridad física y jurídica del DPMT.

Segundo.- La competencia para la tramitación de los requerimientos previos corresponde en el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico a la Secretaría General Técnica según lo dispuesto en el artículo 13.3.n) del Real Decreto 500/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

Tercero.- Se cumplen los requisitos procesales previstos en el citado artículo 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, para la interposición del requerimiento.

Jurídico-materiales

Primero.- Resultan de aplicación la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.

El artículo 30 de la Ley de Costas establece en su apartado 1:

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





a) En tramos con playa y con acceso de tráfico rodado, se preverán reservas de suelo para aparcamientos de vehículos en cuantía suficiente para garantizar el estacionamiento fuera de la zona de servidumbre de tránsito.

b) Las construcciones habrán de adaptarse a lo establecido en la legislación urbanística. Se deberá evitar la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, sin que, a estos efectos, la densidad de edificación pueda ser superior a la media del suelo urbanizable programado o apto para urbanizar en el término municipal respectivo.

El artículo 59 del RGC establece en su apartado 1 la extensión y régimen de la zona de influencia:

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

a) En tramos con playa y con acceso a tráfico rodado, se preverán reservas de suelo para aparcamientos de vehículos en cuantía suficiente para garantizar el estacionamiento fuera de la zona de servidumbre de tránsito.

b) Las construcciones habrán de adaptarse a lo establecido en la legislación urbanística. Se deberá evitar la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes sin que, a estos efectos, la densidad de edificación pueda ser superior a la media del suelo urbanizable programado o equivalente, de acuerdo con la normativa autonómica, en el término municipal respectivo. Se entenderá por densidad de edificación la edificabilidad definida en el planeamiento para los terrenos incluidos en la zona.

En otras palabras, en la zona de influencia de 500 metros de anchura, medidos tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, la discrecionalidad del planificador queda sujeta al cumplimiento de una serie de restricciones en relación a las futuras edificaciones: para los suelos urbanizables afectados por la zona de influencia, deberán cumplirse unas condiciones de densidad media de edificación, y tanto para los suelos urbanos como urbanizables, la ordenación propuesta deberá evitar la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes.

En relación a esta segunda condición, ni la Ley ni el Reglamento definen lo que debe entenderse por pantalla arquitectónica, si bien la Exposición de Motivos de la Ley de Costas es clara al respecto al referirse, de manera peyorativa, a “altas murallas de edificios”, que expresan de manera muy gráfica y explicativa el concepto al que nos estamos refiriendo. Por ello, no cabe duda, como así lo ha recogido la jurisprudencia, que la definición de pantalla





arquitectónica es un concepto jurídico indeterminado, que ha sido interpretado en relación a tres variantes:

- La distribución homogénea de los volúmenes atendiendo a su entorno y configuración de la zona (STS, de 25 de septiembre de 2009).
- La disposición y altura de las edificaciones de forma armónica con el entorno (TSJ de Cantabria, de 3 octubre de 2002).
- La limitación del campo visual para contemplar las bellezas naturales, sin romper la armonía del paisaje o desfigurar su perspectiva (STJ de Galicia, de 18 de noviembre de 2004).

Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 2009, *“la Ley de Costas mantiene la tradición de nuestras leyes anteriores al sujetar los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre a determinadas restricciones -prohibiciones o limitaciones a la construcción o a la realización de determinadas actividades-, variando su intensidad según nos alejamos del límite de la ribera del mar. Es el caso de las servidumbres de tránsito (artículo 27), de protección (artículo 23 y siguientes), de acceso al mar (artículo 28) y la zona de influencia (artículo 30). En esta zona de influencia -de profundidad mínima de 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar- no se prohíbe, únicamente se limita, la edificación. No se impide edificar, por tanto, en la zona de influencia, si bien se establecen límites a la discrecionalidad del planificador, sujetando su ejercicio en esta zona a determinadas restricciones, que han de ser interpretadas de forma que no se trunque la finalidad que cumplen. Y si bien la zona de influencia no tiene el carácter estricto de servidumbre, sí que establece “pautas dirigidas al planificador”, como señala la exposición de motivos de la Ley, al objeto de evitar la formación de pantallas arquitectónicas en el borde de la zona de servidumbre de protección, o que se acumulen en dicho espacio eventuales compensaciones que puedan considerarse convenientes o útiles en la ordenación urbanística”*.

Continúa la citada STS, señalando que *“la finalidad de esta norma legal, que no por evidente resulta menos relevante, es que el dominio público marítimo-terrestre debe ser preservado y tal objetivo se alcanza a través de diferentes fórmulas”*.

Segundo.- Por otra parte, también debemos acudir a la normativa urbanística vigente a la entrada en vigor de la Ley de Costas. El Texto refundido de la Ley del Suelo del año 1976 (TR76), ya refería en su artículo 73 la necesidad de adaptación de las edificaciones a su entorno, indicando de manera específica que *“en los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, **altura de los edificios**, muros y cierres o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, romper la armonía del paisaje o desfigurar la perspectiva propia del mismo”*.





Estos conceptos de invocación al entorno, a la armonía, a los muros, a la altura, etc., siguen vigentes y regulados en la normativa básica estatal por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, cuyo artículo 20, en su apartado 2, mantiene los criterios básicos de utilización del suelo, al señalar que *“las instalaciones, construcciones y edificaciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, y a tal efecto, en los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo”*.

Asimismo, dado que le corresponde a la Comunidad Autónoma legislar en materia de urbanismo, cabe citar el artículo 8 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje

Artículo 8. Criterios generales de ordenación e integración paisajística

La planificación territorial y urbanística, la implantación de usos y los proyectos de infraestructuras, preservarán y potenciarán la calidad de los paisajes y su percepción visual aplicando los siguientes criterios:

- a) Las construcciones se adaptarán al medio en el que se sitúen, sea rural o urbano, teniendo en cuenta los elementos culturales existentes en el ámbito de la actuación.*
- b) Se respetarán los elementos culturales, la topografía y la vegetación como elementos conformadores del carácter de los paisajes, considerándolos condicionantes y referentes de los proyectos.*
- c) Todas las actuaciones garantizarán la correcta visualización y acceso al paisaje. Para ello:*
 - 1.º Mantendrán el carácter y las condiciones de visibilidad de los paisajes de mayor valor, especialmente los agropecuarios tradicionales, los abiertos y naturales, las perspectivas de conjuntos urbanos históricos o tradicionales, los elementos culturales y el entorno de recorridos escénicos.*
 - 2.º Con carácter general, se preservarán de la urbanización y de la edificación los elementos dominantes que constituyen referencias visuales del territorio: crestas de montañas, cúspides del terreno, bordes de acantilados, zonas con pendientes elevadas, hitos y elevaciones topográficas.*
 - 3.º Respetarán zonas de afección paisajística y visual en torno a los puntos de observación que faciliten las vistas más significativas de cada lugar y los que contribuyan a la puesta en valor de la infraestructura verde.*
- d) Las unidades de paisaje, definidas como las áreas geográficas con una configuración estructural, funcional o perceptiva diferenciada, que han adquirido los caracteres que las*





definen a lo largo del tiempo, constituirán una referencia preferente en la zonificación del territorio propuesta en los planes territoriales y urbanísticos.

e) Los desarrollos territoriales y urbanísticos se integrarán en la morfología del territorio y del paisaje, definiendo adecuadamente los bordes y las siluetas urbanas, y preservando la singularidad paisajística y la identidad visual del lugar.

f) La planificación urbanística y territorial adoptará determinaciones para el control de los elementos con incidencia en la calidad del paisaje urbano, garantizando con el diseño de los espacios públicos y el viario la funcionalidad de la infraestructura verde y el mantenimiento de las principales vistas y perspectivas que lo caracterizan.

Por lo expuesto, tanto la legislación básica estatal, como la autonómica, abogan por un desarrollo urbanístico acorde con el entorno, que no rompa la perspectiva y defienda un bien tan preciado como es el litoral, tanto desde una perspectiva medioambiental como de paisaje, aspecto que no queda garantizado en el Estudio de Detalle del Área de Reparto nº 81.

Tercero.- Los informes del Servicio Provincial relativos al Estudio de Detalle del Área de Reparto 81 son desfavorables por no dar cumplimiento a lo regulado en el mencionado artículo 30 de la Ley de Costas, al constituir la ordenación propuesta una clara pantalla arquitectónica, lo que genera un impacto ambiental que resulta contrario a la defensa del dominio público marítimo-terrestre, a la vez que contraviene los criterios que ha establecido la jurisprudencia en relación a lo que debe evitarse para garantizar la no formación de pantallas arquitectónicas.

Cuarto.- En el Acuerdo de Aprobación se hace referencia de manera específica al informe de este ministerio señalando el Ayuntamiento que los “*informes de Costas no son vinculantes en lo relativo a la zona de influencia en suelo urbano*”.

Sobre esta consideración queda fuera de toda duda que es competencia de esta Administración General del Estado a través de la Dirección General de la Costa y el Mar, velar por el cumplimiento de la normativa de Costas y, por ende, de la regulación de todos sus artículos entre los que se encuentra el artículo 30 relativo a la zona de influencia. Cabe recordar que ya se pronunció el Tribunal Constitucional en su sentencia 149/1991, de 4 julio, al considerar legítimas como normas de protección del medio ambiente costero, las limitaciones en la zona de influencia, señalando expresamente que cuando se “*entienda que los planes o normas de ordenación territorial infringen tales normas, la Administración estatal podrá sin duda objetarlas, pero su objeción no resulta vinculante, pues no es a la Administración estatal, sino a los Tribunales de Justicia a quien corresponde el control de legalidad de las Administraciones autónomas y a éstos deberá recurrir aquélla para asegurar el respeto de la Ley cuando no es la competente para ejecutarla*”.





Por ello, lo que esta Administración ha hecho es poner de manifiesto el incumplimiento de la normativa de Costas en la zona de influencia, y si bien lo que señala no resulta vinculante recurrirá a los Tribunales para asegurar el respeto de la Ley.

En virtud de lo anterior, de conformidad con lo previsto en el artículo 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, se **REQUIERE** al AYUNTAMIENTO DE TORREVIEJA para que proceda a **ANULAR la APROBACIÓN DEFINITIVA DEL ESTUDIO DE DETALLE ÁREA DE REPARTO N° 81. Expediente 5950/2020.**

De conformidad con lo previsto en el apartado 3 del citado artículo 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, en el supuesto de que **dentro del mes siguiente a la recepción de este requerimiento previo**, esa Administración no contestara de acuerdo con lo indicado, se procederá a la solicitud de interposición del correspondiente recurso contencioso-administrativo para instar a la anulación judicial de la resolución objeto de este requerimiento previo, en cumplimiento del artículo 44 de la Ley 29/1988, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO
Jacobo Martín Fernández

(Documento firmado electrónicamente en la fecha y hora referenciadas en la firma)

