

I. DISPOSICIONES GENERALES

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

9048 *Ley 7/2009, de 6 de mayo, de modificación del Texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario.*

Sea notorio a todos los ciudadanos que el Parlamento de Canarias ha aprobado y yo, en nombre del Rey y de acuerdo con lo que establece el artículo 12.8 del Estatuto de Autonomía, promulgo y ordeno la publicación de la ley 7/2009, de 6 de mayo, de modificación del texto refundido de las leyes de ordenación del territorio de canarias y de espacios naturales de canarias sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario.

I

La disposición transitoria 3.^a 3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, se expresa en los siguientes términos –según la modificación operada por Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social–: «Los terrenos clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de la presente Ley estarán sujetos a las servidumbres establecidas en ella, con la salvedad de que la anchura de la servidumbre de protección será de 20 metros. No obstante, se respetarán los usos y construcciones existentes, así como las autorizaciones ya otorgadas, en los términos previstos en la disposición transitoria cuarta. Asimismo, se podrán autorizar nuevos usos y construcciones de conformidad con los planes de ordenación en vigor, siempre que se garantice la efectividad de la servidumbre y no se perjudique el dominio público marítimo-terrestre. El señalamiento de alineaciones y rasantes, la adaptación o reajuste de los existentes, la ordenación de los volúmenes y el desarrollo de la red viaria se llevará a cabo mediante Estudios de Detalle y otros instrumentos urbanísticos adecuados, que deberán respetar las disposiciones de esta Ley y las determinaciones de las normas que se aprueban con arreglo a la misma.

Para la autorización de nuevos usos y construcciones, de acuerdo con los instrumentos de ordenación, se aplicarán las siguientes reglas:

1. Cuando se trate de usos y construcciones no prohibidas en el artículo 25 de la Ley y reúnan los requisitos establecidos en el apartado 2 del mismo, se estará al régimen general en ella establecido y a las determinaciones del planeamiento urbanístico.

2. Cuando se trate de edificaciones destinadas a residencia o habitación, o de aquellas otras que, por no cumplir las condiciones establecidas en el artículo 25.2 de la Ley, no puedan ser autorizadas con carácter ordinario, sólo podrán otorgarse autorizaciones de forma excepcional, previa aprobación del Plan General de Ordenación, Normas Subsidiarias u otro instrumento urbanístico específico, en los que se contenga una justificación expresa del cumplimiento de todos y cada uno de los siguientes requisitos indispensables para el citado otorgamiento:

a) Que con las edificaciones propuestas se logre la homogeneización urbanística del tramo de fachada marítima al que pertenezcan.

b) Que exista un conjunto de edificaciones, situadas a distancia inferior a 20 metros desde el límite interior de la ribera del mar, que mantenga la alineación preestablecida por el planeamiento urbanístico.

c) Que en la ordenación urbanística de la zona se den las condiciones precisas de tolerancia de las edificaciones que se pretendan llevar a cabo.

d) Que se trate de edificación cerrada, de forma que, tanto las edificaciones existentes como las que puedan ser objeto de autorización, queden adosadas lateralmente a las contiguas.

e) Que la alineación de los nuevos edificios se ajuste a la de los existentes.

f) Que la longitud de las fachadas de los solares, edificados o no, sobre los que se deba actuar para el logro de la pretendida homogeneidad, no supere el 25% de la longitud total de fachada del tramo correspondiente.

El propio planeamiento urbanístico habrá de proponer el acotamiento de los tramos de fachada marítima cuyo tratamiento homogéneo se proponga obtener mediante las actuaciones edificatorias para las que se solicite autorización.

3. En los núcleos que han sido objeto de una declaración de conjunto histórico o de otro régimen análogo de especial protección serán de aplicación las medidas derivadas de dicho régimen con preferencia a las contenidas en esta Ley».

Asimismo, la disposición transitoria 9.ª 3 del Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley de Costas, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, señala que «a los efectos de la aplicación del apartado 1 anterior, sólo se considerará como suelo urbano el que tenga expresamente establecida esta clasificación en los instrumentos de ordenación vigentes en la fecha de entrada en vigor de la Ley de Costas, salvo que se trate de áreas urbanas en que la edificación estuviera consolidada o los terrenos dispusieran de los servicios exigidos en la legislación urbanística en la citada fecha y la Administración urbanística competente les hubiera reconocido expresamente ese carácter». Por tanto, no es preciso el reconocimiento del suelo urbano o del asentamiento rural en el planeamiento vigente a la entrada en vigor de la Ley de Costas, sino que reúna las características fácticas para ser clasificado como tal, de forma que, acreditada la concurrencia de dichas características por el respectivo Ayuntamiento, el órgano autonómico competente reconozca dicha situación fáctica, en cuanto se está tratando la clasificación del suelo y la misma corresponde (en el procedimiento bifásico de aprobación del planeamiento) a la Administración autonómica.

Conforme al artículo 79.a) del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1.346/1976, de 9 de abril –vigente a la entrada en vigor de la referida Ley de Costas el 29 de julio de 1988–, el suelo urbano tenía naturaleza reglada y se definía –conforme al criterio estático– en los siguientes términos:

«a) Los terrenos a los que el Plan incluya en esa clase por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, o por estar comprendidos en áreas consolidadas por la edificación al menos en dos terceras partes de su superficie, en la forma que aquél determine». Para la clasificación de suelo urbano en los municipios carentes de Plan General de Ordenación, el artículo 81.2 de la misma norma establecía el mismo criterio de transformación por la urbanización (urbanización primaria), pero rebajaba el porcentaje en el criterio de consolidación por la edificación a la mitad de la superficie del área correspondiente.

De otro lado, el suelo rústico de asentamiento rural aparece definido en el artículo 55.c)1) del texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo:

«Dentro del suelo que se clasifique como rústico el planeamiento, de conformidad y en aplicación de los criterios que se fijan reglamentariamente, establecerá todas o algunas de las siguientes categorías:

c) Cuando en los terrenos existan formas tradicionales de poblamiento rural y de acuerdo con los criterios de reconocimiento y delimitación que para cada comarca establezca el planeamiento insular:

1) Suelo rústico de asentamiento rural, referido a entidades de población existentes con mayor o menor grado de concentración, generalmente sin vinculación actual con actividades primarias, cuyas características no justifiquen su clasificación y tratamiento

como suelo urbano, de acuerdo con los criterios que establezcan las Normas Técnicas del Planeamiento Urbanístico.»

La realidad demuestra que son muchos los asentamientos rurales que cuentan con la urbanización primaria propia del suelo urbano o bien están consolidados por la edificación en la misma superficie exigida para dicha clase de suelo, si bien han sido clasificados y categorizados como tales por encontrarse en un entorno rural y haber querido el legislador –Directriz de Ordenación General 63– preservarlos de un desarrollo propio de la ciudad. A estos efectos, deben considerarse equivalentes los terrenos que cuenten con tales características, independientemente de su clasificación y del entorno en que se sitúen, sobre todo considerando la reciente Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, en cuya exposición de motivos –apartado I, párrafo 6.º– se anuncia que el legislador estatal no es competente para establecer las clases de suelo, al tratarse de una técnica urbanística de competencia autonómica, por lo que las referencias de la Ley de Costas a la clase de suelo pierden hoy importancia, aunque no los requisitos que entonces se exigían para la determinación del suelo urbano o de las áreas urbanas. Así se expresa la Ley estatal: «Con independencia de las ventajas que pueda tener la técnica de la clasificación y categorización del suelo por el planeamiento, lo cierto es que es una técnica urbanística, por lo que no le corresponde a este legislador juzgar su oportunidad. Además, no es necesaria para fijar los criterios legales de valoración del suelo. Más aún, desde esta concreta perspectiva, que compete plenamente al legislador estatal, la clasificación ha contribuido históricamente a la inflación de los valores del suelo, incorporando expectativas de revalorización mucho antes de que se realizaran las operaciones necesarias para materializar las determinaciones urbanísticas de los poderes públicos y, por ende, ha fomentado también las prácticas especulativas, contra las que debemos luchar por imperativo constitucional».

II

Por su parte, la disposición transitoria 4.^a de la citada Ley de Costas es del siguiente tenor literal:

«1. Las obras e instalaciones construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley, sin la autorización o concesión exigible con arreglo a la legislación de costas entonces vigente, serán demolidas cuando no proceda su legalización por razones de interés público.

2. En las obras e instalaciones legalizadas conforme a lo previsto en el apartado anterior, así como en las construidas o que puedan construirse al amparo de licencia municipal y, cuando fuera exigible, autorización de la Administración del Estado otorgada con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, que resulten contrarias a lo establecido en la misma, se aplicarán las siguientes reglas:

a) Si ocupan terrenos de dominio público marítimo-terrestre, serán demolidas al extinguirse la concesión.

b) Si se emplazan en la zona de servidumbre de tránsito, no se permitirán obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación, pero sí las pequeñas reparaciones que exija la higiene, ornato y conservación previa autorización de la Administración del Estado. Esta no se otorgará si no se garantiza cuando sea necesario la localización alternativa de la servidumbre.

c) En el resto de la zona de servidumbre de protección y en los términos en que la misma se aplica a las diferentes clases de suelo conforme a lo establecido en la disposición transitoria tercera, podrán realizarse, previa autorización de los órganos competentes de las Comunidades Autónomas o, en su caso, de los Ayuntamientos, obras de reparación y mejora, siempre que no impliquen aumento de volumen de las construcciones existentes y sin que el incremento de valor que aquéllas comporten pueda ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios. En caso de demolición total o parcial, las nuevas construcciones deberán ajustarse íntegramente a las disposiciones de esta Ley.»

En desarrollo de esta previsión legal, el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley de Costas establece en su disposición adicional duodécima, apartados 1 y 2: «1. Las obras e instalaciones construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas, sin la autorización o concesión exigible con arreglo a la legislación de costas entonces vigente serán demolidas cuando no proceda de su legalización por razones de interés público (disposición transitoria cuarta.4 de la Ley de Costas).

2. El procedimiento para la legalización será el que corresponda según la clase de autorización o concesión de que se trate. La autorización competente para resolver en cada caso deberá apreciar, motivadamente, las razones que concurren para adoptar una u otra resolución. Para la legalización, que podrá ser total o parcial, las razones de interés público deberán ser apreciadas por acuerdo entre las tres Administraciones (estatal, autonómica y local), a cuyo efecto el órgano competente para dictar la resolución recabará el informe de las otras Administraciones, que se entenderá desfavorable a la legalización si no se emite en el plazo de un mes».

Si la legalización se refiere a edificaciones ejecutadas sobre el demanio marítimo-terrestre, la institución jurídica aplicable es la concesión demanial y, en consecuencia, ha de tenerse en cuenta asimismo lo dispuesto en la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, apartados 1, 2 y 4:

«1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 132.2 de la Constitución, los titulares de espacios de la zona marítimo-terrestre, playa y mar territorial que hubieran sido declarados de propiedad particular por sentencia judicial firme anterior a la entrada en vigor de la presente Ley pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, a cuyo efecto deberán solicitar la correspondiente concesión en el plazo de un año a contar desde la mencionada fecha. La concesión se otorgará por treinta años, prorrogables por otros treinta, respetando los usos y aprovechamientos existentes, sin obligación de abonar canon, y se inscribirá en el Registro a que se refiere el artículo 37.3.

2. Los terrenos de la zona marítimo-terrestre o playa que no hayan podido ser ocupados por la Administración al practicar un deslinde anterior a la entrada en vigor de esta Ley, por estar amparados por los títulos a que se refiere el artículo 6.3 de la Ley de Costas de 26 de abril de 1969, quedarán sujetos al régimen establecido en la presente Ley para la utilización del dominio público, si bien los titulares inscritos podrán solicitar, en el plazo de un año, a contar desde la entrada en vigor de esta Ley, la legalización de usos existentes, mediante la correspondiente concesión, en los términos de la disposición transitoria cuarta.

Asimismo, tendrán preferencia, durante un período de diez años, para la obtención de los derechos de ocupación o aprovechamiento que, en su caso, puedan otorgarse sobre dichos terrenos. Todo ello sin perjuicio de las acciones civiles que aquellos puedan ejercitar en defensa de sus derechos.

(...)

4. En los tramos de costa en que esté completado el deslinde del dominio público marítimo-terrestre a la entrada en vigor de esta Ley, pero haya de practicarse uno nuevo para adecuarlo a las características establecidas en aquella para los distintos bienes, los terrenos que resulten comprendidos entre la antigua y la nueva delimitación quedarán sujetos al régimen establecido en el apartado primero de esta disposición, computándose el plazo de un año para la solicitud de la concesión a que el mismo se refiere a partir de la fecha de aprobación del correspondiente deslinde.»

Esta norma se completa con lo establecido en la disposición transitoria primera del Reglamento de Costas, que se expresa en los siguientes términos:

«1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 132.3 de la Constitución, los titulares de espacios de la zona marítimo-terrestre, playa y mar territorial que hubieran sido declarados de propiedad particular por sentencia judicial firme anterior a la entrada en vigor de la Ley de Costas pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, a cuyo efecto deberán solicitar la correspondiente

concesión en el plazo de un año a contar desde la mencionada fecha. La concesión se otorgará por treinta años, prorrogables por otros treinta, respetando los usos y aprovechamientos existentes, sin obligación de abonar canon, y se inscribirá en el Registro a que se refieren los artículos 37.3 de la Ley de Costas y 79.3 de este Reglamento (disposición transitoria primera de la Ley de Costas).

2. Transcurrido el plazo previsto en el apartado anterior sin que se haya solicitado la concesión, la misma se otorgará de oficio por el Ministerio de Medio Ambiente, salvo renuncia expresa del interesado.

3. La concesión se otorgará con arreglo a lo previsto en la Ley de Costas, aunque limitada a los usos y aprovechamientos existentes a la entrada en vigor de la misma, quedando el resto de la superficie de antigua propiedad privada sujeto al régimen general de utilización del dominio público marítimo-terrestre. La prórroga por un nuevo plazo de treinta años deberá ser solicitada por el interesado, dentro de los seis meses anteriores al vencimiento, y se otorgará salvo que la concesión estuviere incurso en caducidad.

4. El anterior propietario tendrá derecho preferente, durante un período de sesenta años, para la obtención de las concesiones para nuevos usos o aprovechamientos que puedan otorgarse sobre la totalidad de la superficie de antigua propiedad privada. Dichas concesiones se ajustarán íntegramente a lo previsto en la Ley de Costas y en este Reglamento, incluyendo la limitación de plazo y la obligación de abonar canon. La preferencia para la obtención de estas concesiones podrá instrumentarse mediante cualquiera de las modalidades previstas en la disposición transitoria segunda, apartado 4, de este Reglamento.»

Dicho límite temporal no ha sido interpretado literalmente por la Administración del Estado, pues en el Dictamen de la Abogacía del Estado, de 21 de julio de 2005 [JUR 2007\351436] –apartado I, B), último párrafo–, se dice que «en suma, y a modo de recapitulación de todo lo dicho, en el supuesto a que se refiere la disposición transitoria primera, apartado 1, de la LC, considera este Centro Directivo que el plazo de la concesión demanial ha de contarse desde la fecha de otorgamiento del título concesional, tanto en la hipótesis de que se hubiese solicitado aquélla en el plazo establecido para ello (un año desde que entró en vigor la LC) como la hipótesis de que el interesado hubiese solicitado la concesión transcurrido el referido plazo (sin que la Administración la hubiese otorgado de oficio) o de que, cumpliendo el deber que incumbe a la misma, la Administración la hubiese otorgado de oficio por haber transcurrido el repetido plazo sin haberla solicitado el interesado». Resulta asimismo de interés el apartado II del referido Dictamen, que relaciona el contenido de las disposiciones transitorias primera y cuarta de la Ley de Costas, siendo aplicable a ambas el plazo de un año que sólo contempla la primera, y que se contará, si se practica un nuevo deslinde, a partir de la aprobación del mismo, si bien se hace una interpretación flexible de dicho requisito temporal, dado el carácter compensatorio o indemnizatorio de la concesión demanial a otorgar en lugar del previo derecho de propiedad.

III

La protección del dominio público marítimo-terrestre como elemento teleológico de la Ley de Costas y que se basa en el título competencial del Estado sobre protección del medio ambiente (artículo 149.1.23.ª de la Constitución) se compatibiliza, según el Tribunal Constitucional, con la ordenación del territorio y del litoral que corresponde a las Comunidades Autónomas, habiéndose expresado en tal sentido en su Sentencia núm. 149/1991, de 4 de julio –FJ I, A) «in fine»–: «Hay que entender, por tanto, como conclusión, que todas las Comunidades costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también para la del litoral, como sin duda han entendido también los autores de la Ley de Costas, en cuyo art. 117 se hace una referencia genérica a todo planeamiento territorial y urbanístico “que ordene el litoral”, concepto este último, por lo demás, cuya precisión no está exenta de considerables dificultades, que aquí podemos obviar, ya que a los efectos de esta Ley, incluye al menos la ribera del mar y sus zonas de protección e influencia».

IV

Sin perjuicio de la habilitación que la Ley de Costas confiere a la Administración del Estado para la modificación de los deslindes ya aprobados, en la práctica dichas decisiones administrativas suponen una merma de la confianza legítima de los ciudadanos de nuestras islas en la perpetuación de situaciones patrimoniales que se han mantenido con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas, con deslindes vigentes y favorables a tales situaciones.

Los deslindes aprobados o las actas de apeo practicadas por la Administración del Estado y los juicios favorables emitidos por la misma en base a dichos actos han motivado la aprobación de planeamientos generales de los municipios que reconocen aprovechamientos privados próximos al litoral que, una vez materializados, se ven incluidos en el dominio público marítimo-terrestre, o en las zonas de servidumbre, con la consiguiente consunción de riqueza para sus propietarios o, cuando menos, limitaciones de facultades de propiedad, que tales novaciones administrativas comportan.

Esta situación ha motivado la protesta unánime de los colectivos de ciudadanos afectados por la actuación de la Administración estatal, los cuales demandan una mayor seguridad jurídica en el mantenimiento de su patrimonio.

Coincidente con esta situación, se aprecia la existencia en el litoral de núcleos inmemoriales representativos de valores culturales y etnográficos propios de las islas que deben ser considerados en la protección y conservación del demanio marítimo-terrestre.

Ello no supone una confrontación con las exigencias de legalidad en la protección del medio ambiente, a la cual coadyuvará la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias mediante la adopción de las medidas de disciplina urbanística que resulten procedentes.

Artículo 1.

Se añade una nueva disposición adicional al texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, en los siguientes términos:

«Decimotercera.–1. A los efectos de la aplicación del régimen transitorio de la Ley de Costas, se considerarán áreas urbanas, con independencia de la existencia o no de instrumento de ordenación sobre las mismas y de la clase y categoría de suelo que en su caso se estableciera, las que, a 29 de julio de 1988, se encontraran en alguno de los siguientes supuestos:

- a) Las que comprendan terrenos que cuenten con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica.
- b) Las que comprendan terrenos consolidados por la edificación al menos en dos terceras partes de su superficie, si el municipio en el que se ubicara tuviera en esa fecha planeamiento general en vigor.
- c) Las que comprendan terrenos consolidados por la edificación al menos en la mitad de su superficie, si el municipio en el que se ubicara el asentamiento no tuviera en esa fecha planeamiento general en vigor.

2. Dicha declaración se efectuará por el órgano autonómico que se determine reglamentariamente, a iniciativa del Cabildo o del Ayuntamiento competente, que aportará los medios de prueba que sirvan de motivación al correspondiente acto.»

Artículo 2.

Se añade una nueva disposición adicional al texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, en los siguientes términos:

«Decimocuarta.—La Administración urbanística actuante fijará el límite interior de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre y establecerá la ordenación de los terrenos comprendidos en la misma, teniendo en cuenta la línea de ribera del mar que a tal efecto le comunique la Administración del Estado, comunicación que irá acompañada del correspondiente proyecto técnico y expediente administrativo.»

Artículo 3.

Se añade una nueva disposición adicional al texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, en los siguientes términos:

«Decimoquinta.—1. La Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo formulará un censo de edificaciones que, ubicadas en el demanio marítimo-terrestre y en sus zonas de servidumbre de tránsito y servidumbre de protección, tengan un valor etnográfico, arquitectónico o pintoresco, debiendo valorarse su antigüedad, integración en el litoral y finalidad social, al objeto de su consideración en el otorgamiento de concesiones y autorizaciones que puedan solicitarlos titulares de las mismas al amparo de la disposición transitoria cuarta de la Ley de Costas.

2. La inclusión en el censo requerirá el compromiso del titular de la edificación o, en su defecto, del Ayuntamiento respectivo, de instalación de los servicios urbanísticos básicos en el área en que se ubique la misma, especialmente del sistema de evacuación de aguas residuales que impida su vertido incontrolado al mar.

3. El censo se aprobará mediante Decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo y a iniciativa de los respectivos Ayuntamientos, que deberán remitir la relación de edificaciones, los compromisos a que se refiere el apartado anterior y el proyecto de urbanización primaria del área, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la presente norma.»

Disposición final única.

La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial de Canarias».

Por tanto, mando a los ciudadanos y a las autoridades que la cumplan y la hagan cumplir.

Santa Cruz de Tenerife, 6 de mayo de 2009.—El Presidente, Paulino Rivero Baute.

(Publicada en el «Boletín Oficial de Canarias» número 89, de 12 de mayo de 2009)