

## UNA APROXIMACIÓN SECTORIAL AL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO. LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO

### A SECTORAL APPROACH TO URBAN PLANNING. URBAN PLANNING OF PUBLIC DOMAIN ASSETS

VÍCTOR ESCARTÍN ESCUDÉ\*

---

#### RESUMEN.

En este estudio se tratará de ofrecer un análisis sistematizado de los distintos mecanismos que nos proporciona el Ordenamiento jurídico y de los que se sirve el legislador sectorial para condicionar la planificación urbanística, con el objetivo de lograr una ordenación urbanística más adecuada -y ajena a intereses especulativos- de las principales categorías de bienes que integran el dominio público.

#### PALABRAS CLAVE.

Planeamiento urbanístico | Bienes del Dominio Público | Usos del Suelo | Clasificación Urbanística del Suelo | Obras Públicas de Interés General

#### ABSTRACT.

This study will attempt to offer a systematized analysis of the different mechanisms offered by the legal system and used by the sectoral legislator to condition urban planning, with the aim of achieving a more appropriate urban planning management -and free from speculative interests- of the main categories of assets that make up the public domain.

#### KEYWORDS.

Urban planning | Public Domain Assets | Land Uses | Urban Land Classification | Public Works of General Interest.

#### SOBRE EL ARTÍCULO.

El presente artículo fue recibido por la Comisión de Publicaciones el 28 de marzo de 2022 y aprobado para su publicación el 19 de diciembre de 2022.

#### CONTENIDO.

**I.** La Regulación de los Bienes Públicos y del Urbanismo: Dos Sectores Normativos Diferenciados y un Objeto Común; **II.** Preeminencia de los Instrumentos de Planificación Sectorial Respecto al Planeamiento Urbanístico. La Articulación de los Distintos Intereses a través de los Mecanismos de Coordinación Voluntaria y Forzosa; **1.** La Preceptiva Emisión de Informes de la Administración Titular de los Bienes de Dominio Público en la Elaboración de los Instrumentos de Planificación Territorial y Urbanística; **2.** Las Obras Públicas y el Urbanismo. Régimen de Exención de la Autorización Urbanística Municipal; **III.** Condicionantes a la Clasificación y Calificación Urbanística de los Bienes de Dominio Público en el Planeamiento Urbanístico; **1.** La Calificación de los Bienes de Dominio Público como Sistemas Generales Urbanísticos; **2.** Limitaciones al Derecho de Propiedad de los

---

\* Doctor en Derecho por la Universidad de Zaragoza. Profesor Titular de Derecho Administrativo. Letrado del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo (España).

Terrenos Colindantes al Dominio Público. Las Servidumbres Administrativas y su Incidencia en la Clasificación y Calificación Urbanística; **IV.** A Modo de Conclusión; **V.** Bibliografía.

## **I. LA REGULACIÓN DE LOS BIENES PÚBLICOS Y DEL URBANISMO: DOS SECTORES NORMATIVOS DIFERENCIADOS Y UN OBJETIVO COMÚN.**

La heterogeneidad es un rasgo imprescindible y, sin embargo, a todas luces incómodo para cualquier ordenamiento jurídico. Y es que toda organización busca, desde una perspectiva sistemática, presentarse de la forma más uniforme y homogénea posible. Pero, aunque sea deseable, esto no siempre es posible.

Los sectores normativos que integran un Ordenamiento deberían perseguir, desde un plano ideal, un fin común, articulándose y engranándose con la misma compleja precisión con la que lo hacen las minúsculas piezas de un reloj. Nuestra realidad, sin embargo, difiere en sobremanera de esta pretensión ideal.

La dispar regulación del dominio público y del urbanismo es un ejemplo que puede dar buena cuenta de ello. Difícilmente un legislador que persigue un objetivo común –o el planificador urbanístico que aplica las normas- puede auspiciar la preservación de los valores naturales del dominio público marítimo terrestre al mismo tiempo que permite la urbanización intensiva de sus terrenos adyacentes. O prevenir la seguridad de las personas y bienes admitiendo la posibilidad de construir en las llanuras aluviales de los ríos o en los conos de deyección de torrentes y barrancos.

Son numerosas las ocasiones en las que la ordenación urbanística entra en tensión con los objetivos de la regulación de los bienes públicos, particularmente de aquellos que integran la categoría del dominio público natural –aguas, costas, montes, etc.-. Los motivos son diversos (y, entiéndase, no siempre espurios). Por ejemplo, es indudable que los condicionantes sectoriales representan una mayor dificultad a la hora de desarrollar las políticas urbanísticas expansivas que pretenden los planificadores urbanísticos (el informe *Auken*, aprobado por el Parlamento Europeo en el año 2009, se mostró crítico con los desarrollos urbanísticos en España, que calificó como “insostenibles” por haberse previsto sin garantizar la suficiencia de recursos hídricos para los mismos). O el elevado coste social y económico –y, por ende, político- que han supuesto algunas medidas restrictivas impuestas desde la legislación sectorial que, urbanísticamente, habrían resultado viables (demolición de viviendas de barrios de pescadores o imposibilidad de construcción de grandes complejos turísticos que supondrían un importante impulso económico y laboral para un municipio o región).

Esta situación se complica si, como sucede en el caso español, nos hallamos ante un ordenamiento jurídico plural, en el que la competencia para la regulación –y ejecución- de las distintas materias corresponde a actores jurídicos distintos (con carácter general, la competencia para legislar los bienes de dominio público de mayor incidencia territorial pertenece al Estado, mientras que la regulación urbanística y su puesta en práctica corresponde a las Comunidades Autónomas -regiones- y entidades locales).

Bajo este complejo prisma, cohesionar los distintos intereses en juego no es, desde luego, una tarea sencilla. Pero ese es, ni más ni menos, el objetivo último y común que debería alcanzarse: lograr una regulación que nos brinde los instrumentos precisos para alcanzar cada uno de los fines pretendidos por los distintos sectores normativos, sin que ello suponga un sacrificio injustificado de uno de ellos respecto a los demás.

En este sentido, la pluralidad de materias y objetivos que engloban la ordenación del territorio y el urbanismo (bajo su afamado carácter omnicomprensivo de todo aquel sector que presente incidencia territorial), obligan a configurar un marco legal de carácter plural, en el que la regulación urbanística

debe contener previsiones específicas para la correcta ordenación de —por lo que a este estudio afecta— los bienes de dominio público; y, al contrario, también la regulación de los distintos bienes que integran el demanio deberá prever medidas concretas que determinen esta correcta ordenación por parte de los planificadores urbanísticos.

Éste será, precisamente, el objeto principal de este estudio, en el que se tratará de ofrecer los puntos de confluencia entre la legislación relativa al dominio público —que, como veremos, podrá y deberá prever normas *materialmente urbanísticas*— y el derecho urbanístico *stricto sensu* —con sus 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 asistemático<sup>1</sup>.

Para ello, se ofrecerán al lector los que he venido destacando como principales instrumentos para lograr una ordenación urbanística integral de los bienes de dominio y permitir, así, la adecuación de ambos sectores normativos, como son: a) 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); b) el régimen de exención de licencia urbanística municipal que la normativa prevé para determinados elementos del dominio público; c) las imposiciones de la planificación sectorial sobre la planificación urbanística; d) los condicionantes sectoriales a la clasificación y calificación urbanística (con especial referencia a la caracterización como sistemas generales de determinados elementos del dominio público); y e) las servidumbres y limitaciones sectoriales al derecho de propiedad en los terrenos adyacentes al dominio público. En los siguientes epígrafes analizaremos cada uno de ellos, de forma individualizada, ofreciendo las pautas para su correcta aplicación en cualquier ordenamiento jurídico.

## **II. PREEMINENCIA DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN SECTORIAL RESPECTO AL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO. LA ARTICULACIÓN DE LOS DISTINTOS INTERESES A TRAVÉS DE LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN VOLUNTARIA Y FORZOSA.**

Dada la importancia mayúscula que ha alcanzado la potestad de planificación en la actividad administrativa y, en consecuencia, en el Ordenamiento jurídico —vivimos la “era de la planificación administrativa”, en palabras de SÁNCHEZ MORÓN (1994: 123)—, no es de extrañar el papel preponderante que ejercen los instrumentos de planificación, tanto en el urbanismo, como en los distintos sectores que presentan una clara incidencia territorial, particularmente —por lo que a los efectos de este estudio interesa— los planes sectoriales referidos al dominio público.

La colisión entre ambas tipologías de planes parece, en este sentido, inevitable, pues el Ordenamiento le ha otorgado al planeamiento urbanístico la difícil encomienda de organizar y estructurar un ámbito territorial determinado (infra o supramunicipal)<sup>2</sup>. Y esta misión, de finalidad y alcance omnicompreensivo, en tanto afecta a todos los elementos territoriales que se hallen incluidos en el ámbito territorial del plan —determinando los usos y actividades a desarrollar en dicho territorio—, deberá auspiciar, igualmente, todas las restantes intervenciones de carácter sectorial que se vinculen a ese territorio.

---

1 Voluntad sistematizadora que igualmente guiaba, bajo la concepción global del denominado «periurbanismo estatal», mi estudio monográfico publicado en el año 2009 [ESCARTÍN ESCUDÉ (2009)] y el capítulo introductorio del volumen colectivo que coordiné, junto al Prof. López Ramón, sobre “Bienes públicos y urbanismo” [ESCARTÍN ESCUDÉ (2013: 13-48)] —del que ofrezco una actualización y síntesis de sus elementos esenciales— y a los que, en todo caso, debe remitirse para un estudio más detallado sobre la cuestión.

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

Debemos partir, por tanto, de un primer matiz que va a resultar fundamental a la hora de determinar, en caso de discrepancia respecto de las medidas contenidas en unos y otros planes, qué instrumento de planificación debe prevalecer. Y es que, aunque coincidentes en lo físico (no puede concebirse un plan urbanístico de un municipio costero sin la ordenación urbanística de los terrenos que ocupan la zona marítimo terrestre y las playas o los terrenos adyacentes a estas), no comparten, al menos en puridad, un mismo elemento objetivo o teleológico.

Los planes de ordenación de los recursos forestales o los planes hidrológicos de cuenca —por citar dos ejemplos— van a proceder a realizar una ordenación de los recursos o terrenos con el objetivo de preservar los valores ambientales o naturales de los bienes demaniales correspondientes —montes o ríos—, de gestionar adecuadamente su uso o de favorecer su aprovechamiento. Todo ello, como decimos, desde una perspectiva aislada y específica como es la demanial.

Los instrumentos de planeamiento urbanístico, por el contrario, cumplirán con una serie de objetivos enfocados a la ordenación y estructuración de un concreto ámbito territorial, diseñando el modelo de transformación urbanística pretendido.

Es muy probable que las medidas que contengan los primeros determinen una limitación a las facultades de diseño y desarrollo de los segundos. El correcto desempeño de las competencias sectoriales demanda, parcial e inevitablemente, de la asunción por parte del planificador urbanístico de estos condicionantes sectoriales. Escasa utilidad revestiría la declaración de un espacio como reserva natural fluvial o costera si los planes urbanísticos clasificaran esos terrenos como suelos urbanizables o previesen la implantación de usos industriales en la zona<sup>3</sup>.

Está claro que los planes sectoriales no pueden establecer directamente determinaciones urbanísticas, ya que excederían de su ámbito material. Y es que, al igual que un plan urbanístico no puede proceder a ordenar los usos portuarios por carecer de competencia para ello, tampoco un plan portuario debería poder clasificar urbanísticamente los terrenos ocupados por la zona de servicio de un puerto u ordenar los usos urbanísticos de dicha zona.

Pero eso no implica que estos planes no puedan establecer limitaciones, por ejemplo, en los usos o actividades a desarrollar en un sector que impliquen necesariamente una clasificación o calificación urbanística determinada. Sirva, como ejemplo significado, la regulación contenida en el artículo 33 de la Ley de Carreteras española —Ley 37/2015, de 29 de septiembre—, que determina la existencia de una zona de limitación de la edificabilidad (franjas laterales, a ambos lados de las carreteras, de 50 metros en autopistas y autovías y 25 metros en carreteras convencionales) en las que se prohíbe “cualquier tipo de obra de construcción, reconstrucción o ampliación, incluidas las que se desarrollen en el subsuelo, o cambio de uso, a excepción de las que resultaren imprescindibles para la conservación y mantenimiento de las construcciones o instalaciones ya existentes”.

Del mismo modo, los planes sectoriales también podrán eliminar los aprovechamientos urbanísticos ya establecidos por un plan urbanístico, en aras de la mejor conservación o protección de un determinado bien demanial, e incluso declarar fuera de ordenación los edificios existentes dentro de esa zona. Véanse, en este sentido, las disposiciones transitorias previstas en la Ley de Costas española —Ley 22/1988, de 28 de julio— que prevén la demolición de las edificaciones que ocupan dominio público marítimo-terrestre (cuando finalice su concesión) y prohíben las obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de valor de los edificios situados en las zonas de servidumbre a la entrada en vigor de la Ley.

---

3 De ahí que algún autor en la doctrina —GALERA RODRIGO (2007: 199 y ss.)— se haya referido al ámbito de desarrollo de los planes sectoriales con incidencia territorial como “el laberinto planificador”, dada la complejidad que supone coordinar las soluciones de distintos instrumentos de planificación, aprobados por diversos agentes, en un ámbito territorial coincidente.

Ello no determina, en modo alguno, que los planes sectoriales se instituyan como una modalidad especial de planes territoriales o urbanísticos, pues, por ejemplo, en un Estado de configuración plural – como el español- esto resultaría competencialmente inasumible (la Administración estatal, competente para aprobar un gran número de planes sectoriales, no puede aprobar un plan urbanístico, pues carece de esta competencia, que atribuye la Constitución a Comunidades Autónomas y municipios).

A este respecto, y con el objeto de evitar este problema competencial de base y dar visibilidad a una realidad palmaria en muchos Ordenamientos jurídicos, he tratado de diferenciar, conceptualmente, los instrumentos de planificación del dominio público que presentan una notable incidencia territorial, a los que he denominado como *materialmente urbanísticos*, de los instrumentos de planificación, previstos específicamente en la legislación urbanística y territorial, a los que he calificado como *formalmente urbanísticos*<sup>4</sup>.

Y es que las Administraciones con competencias sectoriales, sobre la base, evidentemente, de títulos competenciales distintos a los urbanísticos (planificación económica general, medio ambiente o dominio público) podrán regular y, en su caso, aprobar, dichos planes *materialmente urbanísticos*<sup>5</sup>.

Es más, me parece imprescindible que así lo hagan, pues esa perspectiva sectorial es la que va a dotar a los planes *formalmente urbanísticos* de una visión global del Ordenamiento y de las actividades que incorporan, que tanto se requiere y que, en numerosas ocasiones, tanto se echa en falta en los propios planes urbanísticos.

Aunque, en abstracto, estemos hablando de competencias que deberían moverse en planos de equivalencia, considero que es relevante que se otorgue una primacía a las competencias sectoriales respecto a la propia competencia urbanística. Esta querencia también es observable en el legislador español, en ocasiones de forma clara y directa, como, por ejemplo, cuando el art. 31.6 de la Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad establece que los planes rectores de uso y gestión de un Parque Nacional prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico, de forma que, cuando “sus determinaciones sean incompatibles con las de la normativa urbanística en vigor, ésta se revisará de oficio por los órganos competentes”. En otras ocasiones, de una manera más indirecta o ambigua, al otorgar, por ejemplo, mayor preponderancia a los informes sectoriales que emite la Administración con competencia sectorial en los procedimientos de aprobación de los planes urbanísticos, que a los que emiten las Administraciones urbanísticas en el procedimiento de aprobación de los planes sectoriales<sup>6</sup>.

También esta tendencia se observa en la jurisprudencia, en la que, muy significativamente, se ha dotado de carácter vinculante a algunos de los informes sectoriales que se imponen para la aprobación de planes urbanísticos, como, por ejemplo, el informe sobre afectación al dominio público hidráulico, zonas de servidumbre y protección del mismo y disponibilidad y suficiencia de recursos hídricos para

---

4 Vid. ESCARTÍN ESCUDÉ (2013: 19 y ss.).

5 Posibilidad que admitió la relevante sentencia 61/1997 de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional español al concluir que la competencia exclusiva sobre urbanismo —perteneciente a las regiones— debe integrarse, sistemáticamente, con otras competencias estatales que inciden en el territorio, hasta el punto de afirmar “la legitimidad de que el Estado planifique territorialmente el ejercicio de sus competencias sectoriales haciendo uso de los instrumentos que estime idóneos” (FJ 6.º).

6 Obsérvese, en este sentido, la disposición adicional tercera de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, en la que se establece, con rotunda claridad, que las obras públicas de interés general que vayan a construirse “sobre terrenos no reservados por el planeamiento urbanístico, y siempre que no sea posible resolver las eventuales discrepancias mediante acuerdo, de conformidad con la normativa de aplicación, la decisión estatal respecto a la ejecución del proyecto prevalecerá sobre el planeamiento urbanístico, cuyo contenido deberá acomodarse a las determinaciones de aquella”.

el desarrollo del plan<sup>7</sup>. Y es que, en la ponderación de los intereses en juego, por regla general, deben prevalecer los intereses generales que se deducen de los bienes de dominio público, no solo por el uso común general al que mayoritariamente se afectan, sino por los intereses económicos, ambientales y sociales que comportan estos bienes esenciales, como son las aguas, las costas, las carreteras o los aeropuertos.

Para ello, resultará de enorme utilidad las técnicas de coordinación, cooperación y colaboración, que deberán aplicarse entre los distintos sectores de regulación y entre los diversos agentes jurídicos intervinientes. Esta solución resulta particularmente relevante en los llamados “ordenamientos jurídicos plurales” —federales y/o descentralizados—, en los que aumentan exponencialmente los riesgos de falta de articulación y de presencia de antinomias jurídicas (voluntarias o involuntarias).

Tradicionalmente hemos clasificado estos mecanismos en torno a dos grandes tipologías: mecanismos de coordinación voluntaria (o mecanismos de cooperación) y mecanismos de coordinación forzosa.

Analizando el conjunto de normas reguladoras del dominio público que inciden en la ordenación urbanística y territorial se puede observar la utilización común de, al menos, cinco clases de mecanismos para la coordinación voluntaria y/o forzosa entre ambos sectores del Ordenamiento<sup>8</sup>:

1. La creación de órganos de participación y decisión de composición mixta (estatal, regional e, incluso, local). Véanse, a modo de ejemplo, las previsiones contenidas en los artículos 35 y 36 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas española por los que se crean dos órganos para favorecer la participación y cooperación de las distintas Administraciones públicas en el ejercicio de las competencias relacionadas con la protección de las aguas, como son los *Consejos del Agua en la demarcación hidrológica* y los *Comités de Autoridades Competentes*.
2. La participación, mediante la emisión de informes, de las Administraciones urbanísticas en los procedimientos de aprobación de los planes sectoriales demaniales (planes hidráulicos, planes de carreteras, etc.), de instrumentos normativos o de ejecución de obras. De nuevo, a modo de ejemplo, el artículo 22.2 de la Ley de Costas española prevé el sometimiento previo a su aprobación, por parte del Estado, de las llamadas *normas para la protección de determinados tramos de costa*, al informe que emitan las Administraciones regionales y locales a cuyo territorio afecten, para que las mismas puedan “formular las objeciones que deriven de sus instrumentos de ordenación aprobados o en tramitación”, debiéndose

---

7 En efecto, el artículo 25.4 de la ley de aguas española (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas) regula un informe que deberán emitir las Confederaciones Hidrográficas sobre los actos y planes que las Comunidades Autónomas hayan de aprobar en el ejercicio de sus competencias, entre otras, en materia de medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, espacios naturales, pesca, montes, regadíos y obras públicas de interés regional “siempre que tales actos y planes afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía, teniendo en cuenta a estos efectos lo previsto en la planificación hidráulica y en las planificaciones sectoriales aprobadas por el Gobierno”. Dicho informe, que normativamente carecía de otra adjetivación —más allá de su carácter preceptivo en el procedimiento—, ha venido a ser calificado, con una clara vocación voluntarista, como “vinculante” en su contenido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo español (por todas, sentencia de 23 de octubre de 2020, dictada en el recurso de casación 4871/2019). Sobre esta cuestión y su evolución jurisprudencial, vid. ESCARTÍN ESCUDÉ (2016: 271 y ss.).

8 Considera el Tribunal Constitucional español, en su sentencia núm. 40/1998 (FJ 30), que las fórmulas de cooperación resultan «especialmente necesarias en estos supuestos de concurrencia de títulos competenciales en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias (SsTC 32/1983, 77/1984, 227/1988 y 36/1994) pudiendo elegirse, en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas: el mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etc.»; técnicas de las que, como vemos, ha dispuesto el legislador español en materia de aguas.



abrir un período de consulta entre las tres Administraciones para resolver, de común acuerdo, las diferencias manifestadas en caso de observarse discrepancias sustanciales entre el contenido de las normas proyectadas y las objeciones formuladas por dichos informes.

3. La preceptiva emisión de informes de la Administración titular de los bienes de dominio público en la elaboración de los instrumentos de planificación territorial y urbanística.
4. El impulso de convenios de colaboración y Conferencias Sectoriales entre las distintas Administraciones con competencias materiales. Sirva, como ejemplo, la revisión del artículo 25.2 del Texto Refundido de la Ley de Aguas española, que prevé la posibilidad de que los *organismos de cuenca* celebren convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas, las Administraciones locales y las comunidades de usuarios del agua (regantes) con el objetivo de coordinar el ejercicio de sus respectivas competencias.
5. Por último, la no sujeción al régimen de planificación y autorización urbanística local. En este sentido, el artículo 7.3 de la Ley del Sector Ferroviario excluye del “control preventivo municipal”, de carácter urbanístico, a las obras de “construcción, reparación o conservación de líneas ferroviarias, de tramos de las mismas o de otros elementos de la infraestructura”, al dotarlas de la consideración de obras de interés general.

Seguidamente, y dadas las limitaciones inherentes a un estudio como este, de vocación sistematizadora, nos detendremos, por su mayor significación, en el análisis detallado de dos de las referidas modalidades de coordinación.

## **1. La preceptiva emisión de informes de la Administración titular de los bienes de dominio público en la elaboración de los instrumentos de planificación territorial y urbanística.**

Tal y como hemos adelantado, sirva como ejemplo cualificado, pues es uno de los mecanismos más utilizados por las leyes que ordenan el dominio público —y, seguramente, uno de los más útiles—, la previsión de un trámite de evacuación de informes por parte de la Administración con competencia para la regulación del dominio público en los procedimientos de aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística<sup>9</sup>.

Con carácter general, el informe sectorial supondrá un mecanismo de coordinación voluntaria cuando la legislación sectorial que lo prevea, a pesar de obligar a que dicho trámite se realice preceptivamente en el procedimiento de aprobación de un plan urbanístico (lo que determinará su calificación como *informe preceptivo*), no imponga que el contenido de tal informe prevalezca sobre la voluntad del órgano decisorio, que podrá separarse —motivadamente— del mismo<sup>10</sup>. Este será el carácter del informe que emitirá la Administración estatal cuando una región pretenda la desafectación —por ejemplo, mediante un plan urbanístico— de los terrenos de las vías pecuarias integradas en la Red Nacional de Vías Pecuarias (artículo 18.2 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias).

---

9 Sobre el procedimiento administrativo a seguir para el ejercicio de la función consultiva, el concepto general y régimen jurídico de los informes, resulta obligado remitirse al magnífico análisis que lleva a cabo CIERCO SEIRA (2001).

10 Como acertadamente afirma el Tribunal Constitucional español, en sus sentencias 103/1989, de 8 de junio (FJ 8.º) y 149/1991, de 4 de julio (FJ 7.º), un informe vinculante transforma al procedimiento de toma de decisiones en el que se inserta en un procedimiento complejo, en el que se integran dos voluntades decisorias, la del órgano encargado de aprobar el acto o plan (órgano activo) y la del órgano informante (órgano consultivo).

Por el contrario, nos hallaremos ante un mecanismo de coordinación forzosa cuando la normativa, además de establecer que preceptivamente se recabe el informe de naturaleza sectorial, imponga que dicho informe vincule y condicione la decisión del planificador urbanístico (*informe vinculante*). Los ejemplos en la legislación española son ciertamente numerosos, pues, como hemos afirmado, se observa una clara tendencia a dotar de primacía a las competencias sectoriales respecto de la competencia urbanística. Véanse, en este sentido, el art. 112 de la Ley de Costas<sup>11</sup>, el art. 128.3 del Texto Refundido de la Ley de Aguas<sup>12</sup> o el art. 7. 2 de la Ley del Sector Ferroviario<sup>13</sup>.

Ni que decir tiene que la segunda de las mencionadas caracterizaciones del informe resultará de mayor utilidad para garantizar el cumplimiento de los requisitos que la legislación sectorial impone al planificador urbanístico, pues determina y vincula su decisión, de ahí que su utilización sea cada vez más mayoritaria.

Junto a estas dos modalidades de informes —sin duda, las más frecuentes—, se pueden observar otras tipologías, algunas ciertamente novedosas, que vienen a completar el conjunto de caracterizaciones que adquieren los informes sectoriales a la hora de relacionarse con la aprobación de los planes urbanísticos. En este sentido, hablaremos de *informes obstructivos* cuando el legislador sectorial condicione la aprobación de un plan urbanístico a la obtención de un informe, de naturaleza favorable, sobre los aspectos de competencia de la Administración informante. Es el caso del informe regulado en el art. 117.2 de la Ley de Costas española, que obliga a que en la tramitación de todo planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral, se recabe informe de la Administración titular del dominio público marítimo-terrestre, de forma que, en caso de que el informe no sea favorable, deberá abrirse un período de consultas, a fin de llegar a un acuerdo.

No obstante lo anterior, la doctrina del Tribunal Constitucional español (en su sentencia 149/1991, de 4 de julio), ha reducido, de manera sensible, el objeto sobre el que pueden versar esta tipología de informes sectoriales, limitando su alcance impeditivo a las facultades relativas a la titularidad demanial (ocupación o utilización del demanio o preservación de las zonas de servidumbre) y a otras que proceden de otras competencias sectoriales (defensa, iluminación de costas, puertos de interés general, etc.). Toda objeción, incluida en el informe, que se refiriese a otras facultades distintas a las mencionadas carecería, por tanto, del mencionado carácter obstructivo, debiendo la Administración titular del bien acudir, en su caso, a los tribunales de justicia, para fiscalizar la legalidad de dicha objeción.

- 
- 11 Corresponde "a la Administración del Estado emitir informe, con carácter preceptivo y vinculante, en los siguientes supuestos: a) Planes y normas de ordenación territorial o urbanística y su modificación o revisión, en cuanto al cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y de las normas que se dicten para su desarrollo y aplicación"
  - 12 Establece el precepto que "[r]especto a las cuencas intercomunitarias, la aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de ordenación territorial y planificación urbanística que afecten directamente a los terrenos previstos para los proyectos, obras e infraestructuras hidráulicas de interés general contemplados en los Planes Hidrológicos de cuenca o en el Plan Hidrológico Nacional requerirán, antes de su aprobación inicial, el informe vinculante del Ministerio de Medio Ambiente, que versará en exclusiva sobre la relación entre tales obras y la protección y utilización del dominio público hidráulico y sin perjuicio de lo que prevean otras leyes aplicables por razones sectoriales o medioambientales. Este informe se entenderá positivo si no se emite y notifica en el plazo de dos meses"
  - 13 "Asimismo, en los casos en que se acuerde la redacción, revisión o modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico que afecte a líneas ferroviarias, a tramos de las mismas, a otros elementos de la infraestructura ferroviaria o a las zonas de servicio reguladas en el artículo 9, el órgano con facultades para acordar su aprobación inicial deberá enviar, con anterioridad a ésta, el contenido del proyecto al Ministerio de Fomento para que por éste se emita, en el plazo de dos meses computados desde la fecha de su recepción y con carácter vinculante en lo relativo a las materias de su competencia, un informe comprensivo de las observaciones que, en su caso, estime convenientes. Si transcurrido dicho plazo no se hubiera evacuado el informe citado por el referido Ministerio, se entenderá su conformidad con el proyecto urbanístico".



Con una consideración ciertamente similar a la del referido informe *obstativo*, la legislación sectorial regula los denominados, doctrinalmente, como *informes habilitantes*, en los que se requiere que la Administración informante manifieste, de forma expresa, su conformidad con el contenido del instrumento de planificación que pretende aprobarse. Este es el carácter que, por ejemplo, se otorga al informe que emite el *Comité de Autoridades Competentes* en el procedimiento de aprobación de los planes hidrológicos de cuenca (art. 80.5 del Reglamento de Planificación Hidrológica español).

Por último, los informes sectoriales también pueden categorizarse como *informes determinantes*, en la caracterización que se ha acuñado tras su utilización por parte de la legislación española de suelo. Así, los informes sectoriales relativos al dominio público hidráulico y recursos hídricos, al deslinde y protección del dominio público marítimo-terrestre o a las principales infraestructuras de interés general (carreteras, puertos y aeropuertos, red ferroviaria, etc.), además de ser *preceptivos* y, en su caso, *vinculantes* u *obstativos* —en atención a cómo se regulen en la legislación sectorial—, serán también *determinantes* del contenido de la memoria ambiental del plan urbanístico sometido a informe.

Este adjetivo, sin embargo, tiene una repercusión jurídica mucho más limitada de lo que el *nomen iuris* podría hacer suponer *prima facie*, por cuanto el alcance de la determinación del informe de sectorial sobre el contenido del plan urbanístico únicamente afecta a su memoria ambiental, que no deja de ser un mero trámite documental exigido por la legislación ambiental en el proceso de evaluación ambiental del plan urbanístico, por el que se incorporan las determinaciones que, en un momento posterior, integrarán la propuesta de plan o programa que elabore el órgano promotor<sup>14</sup>, hasta el punto de que la propia legislación de suelo que lo regula prevé la posibilidad de que el órgano decisorio pueda —de forma motivada, en la propia memoria ambiental del plan— disentir de las determinaciones que presenta el informe lo que supone, a efectos prácticos, asimilar su régimen jurídico al de los informes simplemente preceptivos<sup>15</sup>.

## **2. Las obras públicas y el urbanismo. Régimen de exención de la autorización urbanística municipal.**

Como veíamos en la introducción de este epígrafe, dentro de los posibles mecanismos de coordinación entre la legislación sectorial y la legislación urbanística, el Ordenamiento jurídico podrá prever la exclusión del régimen de planificación y autorización urbanística de determinados elementos territoriales sobre los que, dada su evidente valía desde la perspectiva de los intereses generales que representan, no cabrá hacer depender su posible implantación, en un determinado ámbito territorial, a la voluntad —ciertamente más restringida y limitada— del planificador urbanístico local.

El concepto de *uso del suelo*, tal y como acertadamente expuso BASSOLS COMA (1994: 13), “ha ido adquiriendo carta de naturaleza en la legislación urbanística, tanto en la española como en la comparada, hasta alcanzar un valor paradigmático que expresa o simboliza el propio contenido del Derecho Urbanístico y el de sus principales técnicas de actuación: la planificación (como asignación sucesiva de usos al suelo, a través de su clasificación y calificación) y la

---

14 De ahí que me refiriera [ESCARTÍN ESCUDÉ (2013:36)] a que el alcance determinante del informe sectorial se encontraba limitado a un documento de contenido parcial (ambiental) y, además, no especialmente definitivo (constituye uno de los trámites necesarios para la evaluación ambiental del plan urbanístico).

15 En una clara crítica a la indefinición que muestra la legislación ambiental y, por ende, la legislación de suelo que ha recogido esta técnica, considera TEJEDOR BIELSA (2007: 125) que “los informes exigidos por la LS 2007 tendrán carácter determinante para el contenido de la memoria ambiental, que sólo podrá disentir de ellos de forma expresamente motivada, previsión ésta que puede resultar reforzada en nuestra legislación autonómica... Hubiera resultado deseable que, desde la perspectiva del derecho interno, se concretase el efecto, vinculante, determinante o no, total o parcialmente, con objeto de evitar prácticas que, aun dando cumplimiento nominal al mandato de tener en cuenta, impliquen en la práctica la inobservancia de las más mínimas exigencias ambientales”.

disciplina urbanística (verificación ante un acto de uso concreto y específico su conformidad con el planeamiento)".

Bajo esta perspectiva, el planificador urbanístico, al establecer y fiscalizar los usos del suelo, está adquiriendo una trascendental relevancia a la hora de condicionar las actividades que se podrán desarrollar en un ámbito territorial concreto. Así, todo acto edificatorio o de uso del suelo que pretenda realizarse en dicho ámbito —promovido por un particular o por una Administración pública— debería quedar, a priori, sometido al absoluto control de adecuación que realiza la Administración competente en relación con el planeamiento urbanístico, debiendo obtener la preceptiva licencia o autorización urbanística.

No obstante, es fácilmente apreciable la diferencia sustancial existente entre una obra promovida por un particular y las obras que promueven las Administraciones públicas, pues las primeras se dirigen, por regla general, a atender intereses patrimoniales de naturaleza particular, mientras que las segundas se encaminan, primordialmente, a satisfacer intereses de carácter general<sup>16</sup>. De ahí que las obras públicas integren el concepto de dominio público, bajo la categoría especial del llamado dominio público artificial.

Esta diferenciación justificará, sin duda, la posibilidad de que se excepcione la preceptiva obtención de autorización urbanística municipal para las obras públicas de interés general. Opción que ha adoptado la normativa sectorial, tal y como relata LÓPEZ RAMÓN (2009: 180 y ss.), después de que se confirmase jurisprudencialmente, ya desde la década de 1980, la carencia de necesidad de licencia urbanística para la implantación de grandes obras del Estado y de las Comunidades Autónomas (regiones)<sup>17</sup>.

Sobre la base de esta doctrina jurisprudencial comienza a diferenciarse en España —diferenciación que aún hoy se mantiene en términos similares— entre las obras públicas (sin otro calificativo), que se someten a licencia municipal, en virtud de la regla general de sujeción de todo acto de edificación a autorización urbanística; las obras públicas de «excepcional» interés público, exentas de la obtención de autorización urbanística, pero condicionadas a la emisión de un informe no vinculante por parte de la Administración urbanística; y las denominadas como obras públicas de interés general, grandes obras o construcciones de marcado interés público (carreteras, puertos, aeropuertos, etc.), exentas de cualquier tipo de intervención de la administración urbanística, incluida la autorización sobre usos del suelo<sup>18</sup>.

Las propias leyes sectoriales reguladoras de los distintos bienes que integran las categorías principales del dominio público han determinado la exención de sometimiento a licencia urbanística de las obras públicas relativas al dominio público viario y ferroviario (arts. 18 de la Ley de Carreteras o 7.3 de la Ley del Sector Ferroviario), al dominio público hidráulico (art. 127.1 del Texto Refundido de la Ley de Aguas) o al dominio público marítimo-terrestre (art. 111.3 de la Ley de Costas), por citar algunos ejemplos.

---

16 BASSOLS COMA (1994: 15), tomando como punto de partida la definición que hizo CARNEVALE VENCHI (1983: 342) del concepto de obra pública como "toda intervención de los poderes públicos destinada a obtener una modificación duradera del mundo físico que interesa a la colectividad", diferencia las obras públicas y privadas tanto por el sujeto activo o agente que las promueve y financia, como por el aspecto pasivo de las mismas, esto es, el resultado de la obra o actividad desarrollada, al destinarse o afectarse al servicio de los intereses generales.

17 Doctrina que instauró la sentencia del Tribunal Supremo español de 3 de diciembre de 1982 y que consolidaron las sentencias de 28 de septiembre de 1983 y de 20 de febrero de 1984.

18 Vid., por todas las sentencias del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1987, de 28 de septiembre de 1990, de 17 mayo 1993 y de 24 de noviembre de 1998.

Este régimen de exención se ha ido ampliando, progresivamente, a las obras complementarias para las infraestructuras públicas de interés general (elementos funcionales de las carreteras, túneles sobre líneas ferroviarias, etc.), en tanto resultan indispensables para el correcto funcionamiento de las obras de interés general<sup>19</sup>. No sucede lo mismo con las obras accesorias o auxiliares a las obras públicas (obras en las zonas de servicio de puertos o carreteras), cuya implantación exigirá de la previa obtención de autorización urbanística, en tanto no sirven funcionalmente a las obras públicas y carecen de los elementos esenciales que determinan su consideración como obra pública de interés general.

### **III. CONDICIONANTES A LA CLASIFICACIÓN Y CALIFICACIÓN URBANÍSTICA DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO EN EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO.**

Es una obviedad que las competencias sectoriales, volcadas, por lo común, en realidades físicas tangibles —bienes de dominio público— o en materias de naturaleza transversal —como la medioambiental—, van a determinar la posibilidad (y, en algún caso, necesidad) de condicionar la clasificación y calificación urbanística del suelo en el que se materializan.

Resultaría inconcebible y convertiría, por consiguiente, en vanos todos los esfuerzos del legislador sectorial para proteger los valores naturales de un bien de dominio público, la clasificación urbanística, como suelo urbanizable, de un terreno en el que se ubica una playa o la ribera de un río con el objeto de llevar a cabo la transformación urbanística del mismo para destinarlo a un uso residencial.

Sin embargo, en ordenamientos jurídicos de naturaleza plural, la puesta en práctica de esta posibilidad de condicionamiento se verá dificultada por la existencia de diversas Administraciones que ostentan los distintos títulos competenciales enfrentados. De ahí que la facultad de condicionar la actividad urbanística se restrinja, por una parte, al exclusivo ámbito territorial en el que se proyecta la competencia sectorial (a los terrenos que ocupan los bienes de dominio público —hidráulico, portuario, ferroviario, etc.— y, de forma más limitada, a los terrenos adyacentes); y, por otra, al contenido intrínseco de las potestades urbanísticas, que corresponden a sus Administraciones titulares. Esto es, la capacidad para condicionar, a través de competencias sectoriales, la clasificación y calificación de determinados terrenos ocupados por bienes demaniales. Ello no supone, en modo alguno, el otorgamiento de la potestad para clasificar o calificar urbanísticamente dichos terrenos. Pues, esta es una facultad que corresponde, en exclusiva, al planificador urbanístico (aunque sea una potestad restringida o condicionada).

Todas estas limitaciones no impiden, en definitiva, que la legislación sectorial establezca numerosos condicionantes a la clasificación y calificación urbanística de los suelos, ya sea declarando que determinadas actividades resultan incompatibles con el régimen de protección ambiental previsto por la norma sectorial (arts. 26, 31 o 45 —entre otros— de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad española, art. 21 de la Ley del ruido...), ya imponiendo una serie de limitaciones al uso de los bienes de dominio público y su entorno (arts. 20 y ss. de la Ley de Costas, art. 6 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, art. 15 de la Ley del Sector Ferroviario, etc.) o incluso exigiendo a los planificadores urbanísticos que lleven a cabo una clasificación urbanística del suelo que sea consecuente con los condicionantes físicos y jurídicos que caracterizan un determinado bien (art. 128.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, art. 6 de la Ley del ruido, art. 7 de la Ley del Sector Ferroviario, etc.).

---

19 Vid. las sentencias del Tribunal Supremo español de 11 de octubre de 1982, de 30 noviembre 1987, de 17 mayo de 1993, de 11 de octubre de 1994 y de 22 de octubre de 1999. Un estudio sobre la evolución jurisprudencial en relación con las autorizaciones urbanísticas y las obras públicas en la comparación de las obras de QUINTANA LÓPEZ (1987) y la posterior de ASPAS ASPAS (2009).

Con carácter general, estos condicionantes —principalmente a la clasificación urbanística— van a determinar que los suelos que ocupan los bienes de dominio público, así como sus terrenos adyacentes (afectados por limitaciones al derecho de propiedad, como veremos en el posterior epígrafe) tengan que ser clasificados como suelos no urbanizables. Esta clasificación no va a imponerse, directamente, en la normativa sectorial (recordemos la incompatibilidad competencial para ello). Por el contrario, lo que sí se va a atribuir es una serie de condicionantes o limitaciones a los usos edificatorios que van a avocar a que, necesariamente, el planificador urbanístico los clasifique como suelos no urbanizables o rurales; pues, será esta la única clasificación urbanística compatible con unos terrenos que se encuentran sometidos a tales limitaciones.

## **1. La calificación de los bienes de dominio público como sistemas generales urbanísticos.**

No obstante, lo anterior, en la legislación sectorial española encontramos un condicionante que, dado su elevado grado de incidencia en la planificación urbanística y territorial, cabría llegar a considerar que supera el limitado margen de desarrollo del que hemos llamado como *urbanismo material*, para llegar a conformar una verdadera determinación del *urbanismo formal*. Nos estaríamos refiriendo a la calificación, como sistemas generales urbanísticos, que realizan algunas leyes sectoriales de determinados bienes que integran el dominio público. Por la indudable relevancia del citado mecanismo conviene detenerse en su caracterización.

Los sistemas generales constituyen pilares esenciales a la hora de conformar la estructura orgánica de un determinado territorio, por cuanto son elementos que proporcionan un *uso dotacional general* (de ahí su común denominación como *dotaciones generales*), y que sirven, por tanto, para el conjunto del territorio en el que se insertan, a diferencia de los *usos dotacionales locales* o *dotaciones locales*, cuya utilización se restringe, únicamente, al limitado uso de un área, sector o polígono específico (esto es, a una parte del territorio donde radican).

La funcionalidad de un sistema general dependerá del ámbito territorial al que presta servicio, pudiendo ser municipal, regional y, como sucederá con una gran parte de las principales categorías de bienes del dominio público, también estatal o nacional. Aunque todos ellos vendrán calificados por el plan urbanístico correspondiente y, por tanto, integrarán el contenido de este, el planificador no gozará de completa libertad a la hora de valorar esta determinación. Pues, la calificación de algunos de ellos vendrá impuesta por el legislador sectorial.

Los ejemplos son numerosos. El art. 56 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado español preceptúa, bajo el muy descriptivo título de “articulación urbanística de los puertos”, que todo plan urbanístico debe calificar la zona de servicio de los puertos estatales y el dominio público portuario afecto al servicio de señalización marítima como “sistema general portuario”. Por su parte, el art. 7.1 de la Ley del Sector Ferroviario determina la obligación de que los instrumentos generales de ordenación urbanística califiquen como *sistema general ferroviario* los terrenos ocupados por las infraestructuras ferroviarias que integran la red ferroviaria de interés general. En este sentido, resulta fácilmente apreciable que las principales categorías de bienes que integran el dominio público (los ríos, las costas, los aeropuertos, las carreteras, etc.) constituyan un elemento esencial en la estructura general del territorio —incluso a nivel nacional— y, por ende, sirvan al conjunto del municipio donde se integran.

La composición de un listado de sistemas generales, siquiera a modo de ejemplo, supone una tarea indudablemente ardua, pues esta calificación depende, en esencia, de las características del bien calificado en relación al territorio donde se inserta (la misma extensión de espacio verde puede suponer una dotación local en un gran municipio y, por el contrario, un sistema general en uno de menor tamaño). Por lo común, aunque reflejados sin ninguna pretensión de exhaustividad, se suelen

calificar como sistemas generales los equipamientos comunitarios (centros docentes, sanitarios y asistenciales, instalaciones deportivas, aparcamientos, etc.), los sistemas de comunicaciones (puertos, aeropuertos, carreteras, redes ferroviarias), los espacios libres, las zonas verdes y parques públicos, los cementerios, los vertederos, los espacios naturales protegidos, el sistema general de distribución de energía eléctrica o los sistemas de abastecimiento de aguas potables o de consumo público.

Como decíamos, corresponderá a los planes urbanísticos la función de identificar, clasificar y calificar (en numerosas ocasiones, bajo el mandato directo del legislador sectorial) estos sistemas generales de espacios libres, de comunicaciones, de equipamientos comunitarios o de obras de infraestructura general. Y, a pesar de supuesta compatibilidad que se atribuye a los sistemas generales con todas las clasificaciones de suelo existentes (podrán radicar en suelos urbanos, urbanizables e, incluso, en no urbanizables), los condicionantes que impone el legislador sectorial, de nuevo, determinarán que, por lo común, los bienes de dominio público calificados como sistemas generales tendrán que ser clasificados urbanísticamente como suelo no urbanizable, pues esta será la clasificación que mejor se adecue a las intensas limitaciones edificatorias que se les impondrá<sup>20</sup>.

## **2. Limitaciones al derecho de propiedad de los terrenos colindantes al dominio público. Las servidumbres administrativas y su incidencia en la clasificación y calificación urbanística.**

El legislador sectorial en materia de dominio público ha utilizado, tradicionalmente, numerosas técnicas para la protección jurídica de los bienes que lo integran. Desde la previsión de determinadas potestades administrativas para la defensa y recuperación de los bienes (deslinde, investigación, reintegro posesorio o desahucio administrativo), hasta la catalogación o inscripción registral de los bienes, pasando por la dación, a su régimen jurídico de algunas notas características o privilegios sobre la disponibilidad de estos bienes (los consabidos rasgos de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de los bienes demaniales y comunales).

Entre estas técnicas de protección destacan, a los efectos de este estudio, la previsión normativa de un conjunto de limitaciones impuestas sobre el derecho de propiedad de los predios colindantes a determinados bienes de dominio público. Estas limitaciones —servidumbres administrativas—, además de producir un efecto directo sobre la esfera patrimonial de los titulares de los bienes (que verán limitada o minorada su plena disponibilidad sobre dichos bienes), van a determinar, de forma indirecta, un notable condicionamiento sobre las posibilidades de clasificación y calificación urbanística de los terrenos afectados. Y es que, una limitación a la implantación de usos edificatorios residenciales u hoteleros en un determinado ámbito territorial con el objeto de proteger la integridad o el acceso al uso público de un bien demanial implica, por naturaleza, una restricción a la potestad de ordenación que ostenta la Administración con potestad para la planificación urbanística de ese ámbito.

Como punto de partida, desde una perspectiva conceptual, cabría distinguir dos términos cuyo léxico resulta más próximo de lo que su verdadera significación jurídica determina: “límites” y “limitaciones” del derecho de propiedad. Así, mientras los *límites* al derecho construyen los contornos o fronteras propios del derecho, regulando su configuración general en un determinado ordenamiento

---

20 Como ya tuve ocasión de explicar en ESCARTÍN ESCUDÉ (2013: 26), “la categorización de un elemento territorial como sistema general otorga a dicho elemento un régimen de protección urbanístico privilegiado que se suma, además, al propio de la clasificación del suelo. Asimismo, la adscripción a uno u otro tipo de suelo resultará sumamente útil a la hora de proceder a la obtención de los terrenos dotacionales. Con carácter general, en suelo urbano no consolidado, los terrenos dotacionales públicos se obtendrán por expropiación forzosa o por ocupación directa —derecho del propietario del terreno a integrarse en una unidad de ejecución excedentaria—. En suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable, las formas de obtención podrán ser la cesión obligatoria en la unidad de ejecución en la que se incluya el sistema general o a la que lo adscriben, la ocupación directa o la expropiación forzosa”.



(de aplicación, por tanto, para todos los sujetos que lo conforman) y, por ello, no resultando indemnizables, al no suponer una ablación singularizada; las *limitaciones* conforman minoraciones específicas, aplicables a determinadas categorías de bienes, sobre los límites establecidos del derecho de propiedad, detrayendo a sus titulares de algunas facultades que, de otro modo, podrían ejercer sin mayor impedimento<sup>21</sup>. Bajo esta perspectiva, los límites al derecho de propiedad no resultaron, como es obvio, indemnizables, mientras que las limitaciones, en tanto suponen una minoración de las facultades ordinarias del derecho, sí podrían determinar, en algún supuesto, la indemnización al propietario afectado<sup>22</sup>.

No obstante lo anterior, cuya solución lógica podría perfectamente defenderse con carácter general, el conjunto de limitaciones que establece el legislador sectorial sobre los predios colindantes al dominio público (zonas de servidumbre, perímetros de protección y demás condicionantes al derecho de propiedad) se han venido considerando como “delimitaciones no indemnizables”, en atención a que su imposición se produce *ex lege*, por igual, para todos los propietarios cuyas fincas se encuentran en la situación descrita por la regulación, sin que se produzca, en consecuencia, una ablación singularizada de las facultades dominicales de estos<sup>23</sup>.

La imposición de servidumbres administrativas sobre los terrenos adyacentes al dominio público hidráulico o marítimo terrestre, o a las infraestructuras viarias, ferroviarias, portuarias o aeroportuarias, etc. ha venido cumpliendo una doble misión esencial: en primer lugar, una función de protección del bien referencial —esto es, el bien demanial correspondiente, que en terminología civilista representaría el *predio dominante*—, y una segunda función, de defensa o resguardo ante los connaturales riesgos que originan algunos de estos bienes, ya consistan en temporales o inundaciones (en los terrenos próximos al mar o a los ríos), ya se trate de accidentes, colisiones o elementos contaminantes (en las proximidades de carreteras, aeropuertos o redes ferroviarias).

De nuevo, los ejemplos son numerosos. Así, los artículos 20 y ss. de la Ley de Costas española regulan un conjunto de servidumbre y limitaciones al derecho de propiedad entre las que podemos encontrar la llamada “zona de servidumbre de protección”, que recae sobre una zona de 100 metros —ampliable o reducible según las circunstancias— medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar y en la que, entre otros usos del suelo, se prohíben las edificaciones destinadas a residencia o habitación [art. 25.1.a) Ley de Costas]<sup>24</sup>.

En lo que respecta a los aeropuertos, el Decreto 584/1972, de 24 de febrero, de servidumbres aeronáuticas en España regula, dentro del conjunto de las referidas servidumbres, la llamada “servidumbre de limitación a actividades”, por la que se prohíben “las actividades que faciliten o lleven aparejada la implantación o funcionamiento de instalaciones que produzcan humo, nieblas o cualquier otro fenómeno que suponga un riesgo para las aeronaves” (art. 10).

O en la Ley española del Sector Ferroviario se recoge la denominada “línea límite de edificación”, que ocupará los terrenos que se encuentran a una distancia de 50 metros de ambos lados de las líneas ferroviarias y en los que se prohíbe cualquier tipo de obra de construcción o, en su caso, de reconstrucción y ampliación de las edificaciones ya existentes antes de la entrada en vigor de la Ley.

---

21 Conceptos a los que CARRILLO DONAIRE (2006: 80) añade otro término, a mitad de camino entre las nociones de límites y limitaciones, como es el de “delimitación”, que va a dibujar lo que podríamos entender como construcción general del conjunto de facultades que otorga un derecho.

22 Ya apuntaba NIETO GARCÍA (1962: 85) la existencia de dos tipos de intervenciones administrativas sobre la propiedad en atención a sus efectos: «intervención delimitadora» no indemnizable, e «intervención mutiladora» o expropiación (evidentemente, indemnizable)

23 Sobre esta conclusión, me remito al análisis de las soluciones doctrinales y jurisprudenciales que realicé en ESCARTÍN ESCUDÉ (2013: 26-30).

24 Un estudio detallado de las mismas en NOGUERA DE LA MUELA y AGUIRRE I FONT (2013: 301 y ss.).



Conviene detenerse, por su gran significación, en las restricciones que establece la normativa de aguas, pues, además de la previsión de las zonas de limitación y condicionamiento de los usos del suelo relativos a los principales bienes del dominio público hidráulico (zona de servidumbre para uso público y zona de policía, recogidas ambas en el artículo 6 del Texto Refundido de la Ley de Aguas española y aplicables a ríos, lagos, lagunas y embalses), esta normativa sectorial también ha previsto otras limitaciones aplicables, específicamente, sobre predios privados sometidos a riesgos de inundación (terrenos inundables). Es el ejemplo de las llamadas “zonas de flujo preferente” o “vías de intenso desagüe”; zonas en las que se concentra preferentemente el flujo durante las avenidas, o en las que se pueden producir graves daños sobre las personas y los bienes en caso de avenidas —inundaciones— de 100 años de periodo de retorno; por lo que, consecuentemente, la normativa limita las obras y construcciones que se pueden realizar en las mismas (art. 9 bis, ter y quáter del Reglamento del Dominio Público Hidráulico español).

En este sentido —aunque objeto de una posterior modificación que eliminó dicha alusión— el artículo 15 del Real Decreto por el que se regula la evaluación y gestión de riesgos de inundación, preveía, en su redacción original, un mecanismo de coordinación de los planes sectoriales sobre riesgos de inundación (llamados “Planes de Gestión del Riesgo de Inundación”) con los planes urbanísticos, impidiendo que dichos planes incluyesen determinaciones incompatibles con el contenido de los planes de gestión del riesgo de inundación y, además, obligando a que los planes urbanísticos reconocieran el carácter “rural” —no urbanizable— de los suelos sometidos a dichos riesgos de inundación.

Y es que, en efecto, la incidencia de todas estas limitaciones y zonas de servidumbre, enfocada desde el prisma del planificador urbanístico, no va a implicar, únicamente, la mera limitación respecto a los usos edificatorios -limitación impuesta, de modo directo, por la propia legislación sectorial-; sino un condicionante claramente pretendido, aunque se manifieste de forma indirecta, a la clasificación y calificación urbanística de dichos terrenos. Por todo ello, y la vista de las limitaciones sobre los usos del suelo impuestas por la normativa sectorial, se puede fácilmente concluir que la clasificación urbanística que resultará más adecuada —aunque no la única viable, pues dependerá de muchos otros factores— para los terrenos sometidos a servidumbres administrativas, al colindar estos con el dominio público, será la de suelo no urbanizable —rústico o rural— de especial protección.

#### **IV. A MODO DE CONCLUSIÓN.**

La regulación —y la ejecución— de la planificación urbanística en el Ordenamiento jurídico español resulta de una tremenda complejidad. Complejidad que deriva no solo de las cuestiones propias y sustanciales que atañen a la correcta y precisa conformación de un instrumento de planeamiento urbanístico (en donde, además de reflejar la realidad urbanística existente y diseñar el modelo de ciudad futuro -con necesaria vocación de permanencia-, se deben cohesionar los abundantes intereses que promotores, propietarios y las propias Administraciones proyectan en relación al desarrollo urbanístico); sino también de nuestro complejo entramado competencial, que presenta en el urbanismo un auténtico nudo gordiano, en el que Estado, Comunidades Autónomas y Administraciones Locales ostentan legítimas competencias que les van a hacer partícipes, con mayor o menor intensidad, de la elaboración de los planes urbanísticos.

En este sentido, y tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, es precisamente el Estado quién muestra la posición jurídica de partida más débil, *a priori*, para incidir en la resultante final del plan urbanístico. No obstante, ha sido a través de la legislación sectorial en la cual el Estado ha encontrado un mejor acomodo para poder influir en las determinaciones de los planes urbanísticos. La emisión de informes preceptivos y, en ocasiones, determinantes del contenido final de los planes -con el ejemplo significado del informe que sobre el Dominio Público Hidráulico y la suficiencia y disponibilidad de recursos hídricos emiten las Confederaciones Hidrográficas-, la exención de la obtención de la preceptiva autorización urbanística para la implantación de determinadas

infraestructuras o usos sobre el territorio o la previsión de mecanismos de coordinación y colaboración, tales como la representación estatal en determinados organismos de decisión, suponen una buena muestra de la anterior afirmación.

Bajo esta consideración, cabría hablar de la pervivencia de previsiones normativas estatales que dibujan los contornos de un nuevo marco de regulación urbanística en el que además de las normas que son *formalmente urbanísticas*, por cuanto han sido aprobadas por las instituciones jurídicas que ostentan nominalmente dicha competencia, existen normas *materialmente urbanísticas* que facultan al Estado, a través de otras competencias satelitales, a incidir de forma decisiva en la planificación urbanística. Marco normativo que sigue en una constante evolución y en el que tanto el legislador estatal, como el Poder Judicial, están teniendo un papel protagónico.

## V. BIBLIOGRAFÍA.

Aspas, J. M. (2009). *Obras públicas y licencias municipales*. Atelier.

Bassols, M. (1994). *Las obras públicas y el urbanismo: los actos de uso del suelo y la ejecución de obras promovidas por la Administración del Estado*. Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura.

Bermúdez, J. (1997). Urbanismo y legislación sectorial. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. N.º 31. (154), 121-134.

Carnevale, M. (1983). Opere pubbliche (ordinamento). *Enciclopedia del Diritto*. Vol. XXX, p. 342.

Carrillo, J. A (2006). Las Servidumbres Administrativas, en el número extraordinario sobre *Las Propiedades Públicas de la Revista Justicia Administrativa*, 77-106.

Cierco, C. (2001). Procedimiento administrativo y ejercicio de la función consultiva: sobre el concepto y régimen de los informes. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (18), 165-218.

De Guerrero Manso, C. (2011). *La ciudad existente, delimitación del suelo urbano y en situación de urbanizado*. lustel.

De Guerrero Manso, C. (2012). *La zonificación de la ciudad: concepto, dinámica y efectos*. Aranzadi.

Escartín, V. (2009). *El periurbanismo estatal: la ordenación urbanística del dominio público del Estado*. Marcial Pons.

Escartín, V. (2013). Urbanismo y bienes públicos. En *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente* (pp. 13-48). Marcial Pons.

Escartín, V. (2016). Incidencia en el modelo de ocupación del territorio de la gestión de los riesgos de inundación. *Revista Aragonesa de Administración Pública*. (16), 233-279.

Fernández, G. (2004). Planificación y ejecución de las obras públicas estatales y su articulación con otros planes de obras y con la ordenación territorial y urbanística: (comentarios a las disposiciones adicionales 1.ª a 3.ª de la LCOP). En *Comentario a la Ley de contratos de las Administraciones públicas* (pp. 1383-1460). Civitas.

Galán, R. (2004). *Obras públicas de interés general*. Tirant lo Blanch-Instituto Andaluz de Administración Pública.

Galera, S. (2007). El laberinto planificador. En *Nuevo Derecho de aguas* (pp. 199-222). Civitas.

- García De Enterría, E. (1996). Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional: En particular, el caso de la Ley de Costas. *Revista de Administración Pública*, (141), 131-154.
- López Pérez, F. (2014). *El régimen jurídico de obtención del suelo destinado a dotaciones públicas*. Monografía de la Revista de Urbanismo y Edificación. Aranzadi.
- López Ramón, F. (2009). *Introducción al Derecho Urbanístico* (3.ª ed.). Marcial Pons.
- Menéndez, Á. (2016). Ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal: Una distinción imposible a la vista de las actuaciones de interés regional. En *El derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés* (pp. 337-350). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Muñoz, S. y López, M. (2009). *El planeamiento urbanístico* (2.ª ed.). Iustel.
- Nieto, A. (1962). Evolución expansiva del concepto de expropiación forzosa. *Revista de Administración Pública*, (38), 67-124.
- Noguera de la Muela, B. y Aguirre I Font, J.M. (2013): en el vol. col. coord. por F. López Ramón y V. Escartín Escudé, *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente* (pp. 301-344). Marcial Pons.
- Quintana, T. (1987). Las licencias urbanísticas municipales y las obras públicas. *Revista de Administración Pública*, (112), 213.
- Ramírez J. (2021). *Urbanismo para una nueva ciudad: El principio de desarrollo urbano sostenible*. Aranzadi Thomson Reuters.
- Ramírez J. (2022). Y seguimos a vueltas con las actuaciones urbanísticas de dotación. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (58), 154-200.
- Sánchez, M. (1994). *Discrecionalidad administrativa y control judicial*. Tecnos.
- Tejedor, J. (2007). El planeamiento urbanístico en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. En *El nuevo régimen del suelo: Monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública* (núm. IX, pp. 111-148. Gobierno de Aragón.
- Trayter, J M. (2016). Planes territoriales y urbanísticos: Situación actual y perspectivas de futuro. En *El derecho de la ciudad y el territorio: Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés* (pp. 351-365). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Vaquer, M. (2016) La ordenación del territorio y su relación con el urbanismo: Configuraciones y desfiguraciones legales desde 1956 hasta hoy. En *El derecho de la ciudad y el territorio: Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés* (pp. 366-388). Instituto Nacional de Administración Pública.