



ANTECEDENTES

PRIMERO.- Elaborado el Plan de Ordenación de la Fachada Marítima (POFM) del núcleo urbano de Los Urrutias (t.m. de Cartagena) y, con carácter previo a su aprobación inicial, el titular de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Costas recaba los informes del Ayuntamiento de Cartagena, de la entonces Secretaría Sectorial del Agua y Medio Ambiente de la Administración regional sobre los extremos del Plan que puedan tener incidencia ambiental, y de la Demarcación de Costas del Estado de acuerdo con lo previsto en el artículo 117.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (en lo sucesivo Ley de Costas).

Como resultado de este trámite obran en el expediente:

1º. El informe del Servicio de Calidad Ambiental sobre las consideraciones que debe reunir el Estudio de Impacto Ambiental del Plan (EIA).

2º. El informe del Concejal Delegado del Área de Urbanismo, Sanidad y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Cartagena, de 26 de diciembre de 2002, que realiza las siguientes observaciones:

- Los objetivos pretendidos son coherentes con la situación actual del frente marítimo que nos ocupa, y con las especiales afecciones que supone la entrada en vigor de la Ley de Costas, respetando la ordenación realizada por el Plan General definitivamente aprobado por la Comunidad Autónoma.

- La ordenación proyectada consolida el frente marítimo actual, recogiendo gran parte de la ordenación prevista por el Plan General.

- El documento contiene nuevas previsiones de aparcamientos situados en el subsuelo de zonas actualmente destinadas a Espacios Libres y a Equipamiento Deportivo. La previsión de construcción de estos aparcamientos subterráneos no parece viable, de un lado por el alto coste de ejecución y, de otro, por la interferencia en el viario circundante, ya que favorece la circulación interior y el colapso de este viario. Se considera más adecuada la previsión de un aparcamiento en superficie en el suelo no urbanizable por el sur, al igual que se proyecta en el límite norte como zona de aparcamiento al servicio de la playa.

- En lo que se refiere a la Actuación Aislada núm. 4 para la obtención de espacios libres y viarios, no resulta necesaria esta previsión por cuanto dichos espacios se encuentran ya cedidos. En este sentido se debe recoger la norma prevista por el Plan General E1 (0,9 m²/m², 2 plantas), a la que se ajusta la edificación construida.

- En lo referente a la Actuación Aislada núm. 23 para la obtención de paseo peatonal, éste se encuentra ya proyectado en la Modificación núm. 91 del Plan General de Cartagena. La norma aplicable a las dos manzanas edificables colindantes a dicho paso es la Ac 1, a la que debe ajustarse el Plan Especial.

- En la Actuación Aislada núm. 8 se prevé la ampliación del paseo marítimo a costa del antejardín existente en la manzana, y se realiza a costa de una parcela que ya ha soportado la servidumbre de protección de 20 metros, dejando la misma fuera de ordenación por exceso de edificación con respecto a la parcela neta final. Por ello se propone su reconsideración, manteniendo la alineación prevista por el Plan General vigente, al igual que la parcela

colindante por el sur y el espacio libre privado actual.

- En las parcelas calificadas con la norma Au3 en el primer tramo de paseo de la zona de Punta Brava, resulta innecesario fijar un antejardín obligatorio, ya que la propia norma exige la edificación retranqueada respecto a linderos.

- En lo que respecta a las unidades de actuación previstas para ampliación de viarios transversales, cuyo sistema de gestión propuesto es de iniciativa privada por compensación, se considera que la gestión es poco viable.

- En el documento se incluye un Estudio Económico y Plan de Etapas asignando las inversiones a las diferentes Administraciones. El coste de la inversión que se asigna al Ayuntamiento de Cartagena es el más elevado de todos, y ello debido fundamentalmente a la construcción de las zonas de aparcamientos subterráneos, aspecto que ha sido objeto de reconsideración anteriormente.

3º. El Informe de la Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente de 26 de diciembre de 2002 (registro de salida), que solicita reconsiderar el tratamiento urbanístico en el ámbito de incidencia de la Ley de Costas sobre la base de las siguientes observaciones:

- Existe una zona que corresponde a los mojones 122 a 131 del tramo final del deslinde de la Zona Marítima Terrestre que se considera necesario revisar, así como los terrenos de patrimonio del Estado que se incluyen en la ordenación y que han sido declarados necesarios para la protección y utilización del dominio público marítimo terrestre por Resolución de la Dirección General de 21 de diciembre de 2000, encontrándose pendiente de formalizar el acta. También debe reconsiderarse una urbanización, situada al final del tramo, incursa en expediente sancionador incoado por la propia Administración regional por haber invadido la actual servidumbre de protección.

- Aunque el Plan de Ordenación de la Fachada Marítima tiene presente las afecciones derivadas de la Ley de Costas y plantea propuestas de indudable interés para el dominio público marítimo terrestre y favorables a su protección, el tratamiento urbanístico que propone para las edificaciones ignora las condiciones en las que se puede aplicar la excepcionalidad de la Disposición Transitoria Novena, 2, 2^a del Reglamento que desarrolla la Ley de Costas, pues requiere cumplir todos sus requisitos, olvidándose el Plan que no puede ser de aplicación a tramos con tipología de edificación abierta o aislada, así como que debe justificarse el requisito atinente a que la longitud del conjunto de los solares susceptibles de edificar no exceda de la cuarta parte de la longitud total de la fachada existente. Manifiesta que el objetivo de la Disposición Transitoria Novena, 2, 2^a, del Reglamento no es la creación de una nueva fachada marítima sino posibilitar que las que tienen un alto grado de consolidación puedan completarse, permitiendo la construcción de nuevos edificios que oculten medianerías.

- Deben corregirse unas deficiencias puntuales en los planos de zonificación.

SEGUNDO.- Con fecha 31 de marzo de 2003, la Comisión de Coordinación de Política Territorial emite informe favorable al POFM, condicionado a que se introduzcan las modificaciones que procedan como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley de Acompañamiento a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2003, que modificó la Ley de Costas (Ley 53/2002, de 30 de diciembre) y que contiene la actual redacción de la Disposición Transitoria Tercera, apartado 3, sobre cuyo cumplimiento versa la consulta. Dicha condición fue cumplimentada, según un informe del Servicio de Costas, fechado en abril del 2003, que señala (sic): "*teniendo en cuenta las observaciones formuladas por el Jefe de la Demarcación de Costas del Estado en Murcia D. S. B. M. y el informe de la Dirección General de Costas se ha procedido con fecha de abril de 2003 a la modificación del documento, incorporando la adaptación del mismo a la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos del Estado y concretamente al contenido de su artículo 120*".

TERCERO.- Previo informe-propuesta de la Asesora Jurídica (con el Vº.Bº. del Subdirector General), por Resolución del titular de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Costas de 13 de mayo del 2003, se acuerda aprobar inicialmente el POFM de Los Urrutias, sometiéndolo a información pública durante el plazo de 20 días en el Boletín Oficial de la Región de Murcia (BORM) y en dos diarios de mayor difusión regional, así como otorgar un trámite de audiencia al Ayuntamiento de Cartagena y Organismos afectados. Constan la publicación del anuncio en el BORM y Diarios "La Verdad" y "La Opinión" de 3 de junio siguiente, y los trámites de audiencia que se detallan: al Ayuntamiento de Cartagena (folio 53), al Ministerio de Ciencia y Tecnología (folio 56), a la Delegación del Gobierno de Murcia (folio 58), a la Demarcación de Carreteras del Estado (folio 60), a la Confederación Hidrográfica del Segura (folio 61), a la Delegación del Ministerio de Defensa (folio 62), y a las restantes Consejerías que integran la Administración regional (folios 63 a 70).

Asimismo se remite el documento aprobado conjuntamente con el Estudio de Impacto Ambiental a la entonces Secretaría Sectorial del Agua y Medio Ambiente a efectos de la declaración de impacto ambiental del citado Plan, y a la Demarcación de Costas del Estado, si bien con la observación de que antes de la aprobación definitiva se dará traslado del Plan para la emisión del informe previsto en el artículo 117.2 de la Ley de Costas.

CUARTO.- Con fecha 26 de junio del 2003 se presenta una alegación por parte de D. M. P. C., quien manifiesta que es titular de una vivienda en planta baja de Los Urrutias, cuyos datos aparecen reseñados en el POFM (ficha 29, manzana catastral 15311, parcela catastral 02"), con la observación de que invade el dominio público y las servidumbres de 6 y 20 metros, así como el uso de vial público previsto en el Plan General de Ordenación Municipal de Cartagena, considerando que la propuesta de ordenación del Plan parte de observaciones erróneas y no ha tenido en absoluto en cuenta la realidad jurídica y los derechos que le amparan, solicitando su modificación en el sentido de que se respeten las viviendas y los pasos tradicionales y, en especial la vivienda de su titularidad por las razones paisajísticas, técnicas, históricas y jurídicas que expone.

QUINTO.- La Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente emite informe el 2 de julio de 2003 (registro de salida) en el siguiente sentido:

"Examinado el documento actualmente presentado, se observa que han sido introducidas modificaciones respecto al proyecto que fue objeto del informe anterior, relacionadas con indicaciones recogidas en sus apartados b) y c).

En este sentido, se comprueba que han sido subsanadas las deficiencias puntuales señaladas en el apartado c) y se ha modificado el documento de manera que, al hacer referencia (al inicio del tomo de Información Urbanística), a las disposiciones legales en materia de costas aplicables al Plan, se recoge el contenido del apartado 3 de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley de Costas (según la redacción dada en la Ley 53/2002, de 30 de diciembre), dejando constancia de la exigencias a cumplir para posibilitar la realización de nuevas edificaciones o la renovación de las existentes en la fachada marítima de Los Urrutias que invade la servidumbre de protección.

De acuerdo con lo anterior se modifica el apartado 3.6 del tomo de Ordenación-"Renovación de la Edificación Existente"- considerando, en el tratamiento urbanístico propuesto, dos zonas diferenciadas por la tipología. Para la zona de tipología abierta, se indica que las edificaciones deberán situarse a 20 m de la ribera del mar, y así se recoge en las nuevas ordenanzas (Au2, Au3* y Ac2*). Para la zona de tipología cerrada se considera aplicable la Disposición Transitoria Tercera, 3 y, en concreto, su regla 2ª indicando que se cumplen los requisitos que en ella se señalan (...).*

En cuanto a la justificación de la exigencia establecida en el punto f), el Plan contempla como

solares sobre los que se deba actuar para lograr la pretendida homogeneización, dos solares vacantes en la actualidad y los correspondientes a 33 edificaciones a renovar "por su antigüedad y mal estado de conservación", para concluir que su longitud (297 m) supone el 19,8 % (inferior al 25 % requerido) de la longitud total de la fachada de esta zona que cuantifica en 1500 m.

Con el criterio utilizado para determinar los solares a considerar en el cálculo, no se justifica adecuadamente el cumplimiento de este requisito (...)

Esta observación y la efectuada en el apartado a) del informe anterior que no ha sido tomada en consideración, deberán tenerse en cuenta en el Plan de Ordenación de la fachada Marítima de los Urrutias, en Cartagena, que concluida su tramitación se presente en este Departamento, antes de la aprobación definitiva, para la emisión del informe previsto en los artículos. 112 y 117.2 de la Ley de Costas."

SEXTO.- El Concejal Delegado de Urbanismo del Ayuntamiento de Cartagena emite un nuevo informe en fecha 10 de julio de 2003 (registro de salida), en el que se señala que si bien en el documento aprobado inicialmente se aprecian pequeñas modificaciones sobre el anterior, sin embargo se mantienen básicamente las observaciones realizadas en el informe anterior que se cita en el Antecedente Primero, apartado 2.

SÉPTIMO.- Consta, asimismo, que se dio cuenta del POFM de Los Urrutias al Consejo Social de Política Territorial el 30 de julio siguiente, según el acta obrante en el expediente (folio 164).

OCTAVO.- Asimismo obran en el expediente los siguientes escritos en contestación a los trámites de audiencia otorgados:

- De la Dirección General de Industria, Energía y Minas (folio 71), que señala que el Plan no afecta a las competencias de dicho Departamento.
- De la Dirección General de Cultura (folio 73), que indica que no existe constancia en su ámbito de la existencia de restos de interés arqueológico que puedan verse afectados.
- De la Demarcación de Carreteras del Estado (folio 99), que manifiesta no ostentar competencias en el ámbito ordenado.
- De la Confederación Hidrográfica del Segura (folio 102), que tampoco realiza ninguna observación al no afectar el Plan al dominio público hidráulico ni al régimen de corrientes.
- Del Ministerio de Defensa (folio 127), que señala que el Plan no afecta a ninguna instalación militar.

También figura el informe de la Subdirección General de Infraestructuras y Técnica Normativa del entonces Ministerio de Ciencia y Tecnología, de 19 de septiembre de 2003, en cumplimiento del artículo 44.3 de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Comunicaciones.

NOVENO.- Con fecha 2 de septiembre de 2003, se emite informe por el Jefe del Servicio de Costas de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Costas en relación con las observaciones realizadas por los distintos organismos y la única alegación presentada señalando, en síntesis, lo siguiente:

1) Sobre el informe del Concejal Delegado de Urbanismo del Ayuntamiento de Cartagena. Se estiman algunas observaciones salvo en lo concerniente a:

- En cuanto a las previsiones de los aparcamientos subterráneos en el subsuelo de zonas actualmente destinadas a espacios libres y equipamiento deportivo, se mantiene dicha determinación si bien, en lugar de asignar el coste de la inversión al Ayuntamiento de Cartagena, se realizará por iniciativa privada en régimen de inversión.
- En cuanto a la escasa viabilidad del sistema de actuación de compensación en las unidades de actuación previstas para ampliación de viales transversales, se indica por el técnico informante que, en tramos donde la edificación es antigua y se precisa renovación, permitirán la ampliación de aquellos viales.

2) Sobre el informe de la Dirección de Costas del Estado.

Según el técnico informante son dos las cuestiones que no han sido tomadas en consideración:

a) En cuanto a la necesidad de revisar el deslinde de ZMT en el tramo que corresponde a los mojones 122 a 131, se considera que ha de ser la citada Dirección la que proporcione a la Administración regional la delimitación provisional del deslinde del Dominio Público Marítimo Terrestre (DPMT) para su incorporación al Plan, conforme a la Disposición Transitoria 19^a, 3 del Reglamento General para el desarrollo y ejecución de la Ley de Costas, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre (en lo sucesivo Reglamento)

b) En cuanto a una urbanización incursa en expediente sancionador incoado por la Comunidad Autónoma por invadir la servidumbre de protección, el técnico informante entiende que no afecta a los criterios de ordenación del Plan.

c) Respecto al criterio utilizado por el Plan, en relación con las edificaciones que pudieran renovarse, para determinar la concurrencia del requisito previsto en la Disposición Transitoria Tercera, 3, 2^a, f) de la Ley de Costas para el tramo de tipología en manzana cerrada, el técnico informante sostiene que el informe de la precitada Dirección General ha de limitarse a objeciones basadas en el ejercicio de competencias propias, no teniendo carácter vinculante las relativas a criterios para determinar la homogeneidad de la fachada marítima.

3) Sobre la alegación presentada por un particular.

El técnico informante propone su desestimación por cuanto la vivienda, objeto de la alegación, se sitúa en DPMT y en zona de servidumbre de tránsito, obstaculizando la continuidad de los tramos de paseo marítimo existentes.

DÉCIMO.- Asumido el contenido del informe del Jefe de Servicio de Costas por el titular de la Dirección General (folio 138), se solicita a la Demarcación de Costas del Estado en fecha 15 de septiembre de 2003 (registro de salida) la delimitación provisional del deslinde entre los mojones 122 a 131, siendo cumplimentado por aquélla el 26 de noviembre siguiente (folio 145).

DECIMOPRIMERO.- Con fecha 27 de octubre de 2003 (registro de entrada), y antes de la aprobación definitiva del Plan, se recaba de nuevo el informe de la Administración del Estado, conforme a lo dispuesto en el artículo 117.2 de la Ley de Costas, para que en el plazo de dos meses se pronuncie en aspectos de su competencia, especificando la solicitud de informe en los aspectos en que se mantiene la discrepancia, por no ser competencia de la Administración titular del dominio público marítimo terrestre. Posteriormente dicha petición fue modificada por escrito de 15 de diciembre de 2003, por haber procedido a incluir la línea probable de deslinde remitida por la Demarcación de Costas del Estado.

DECIMOSEGUNDO.- La Dirección General de Costas del Estado, en fecha 17 de diciembre de 2003 (registro de salida), emite informe desfavorable por los siguientes motivos:

"1. En contestación al informe anterior, el Director General de Ordenación del Territorio y Costas de la Región de Murcia manifiesta en el escrito de remisión que en la parte de la fachada marítima con tipología de manzana cerrada se ha justificado el cumplimiento de la D.T. Tercera, 3, (2^a) de la Ley de Costas, estudiando las edificaciones que por su antigüedad y mal estado de conservación, se pudiera proceder a renovar, sin que el Plan pueda obligar a hacerlo (...).

2. Respecto a las consideraciones realizadas en el escrito de remisión sobre las competencias atribuidas a este Departamento, se indica que, si bien es cierto que el informe de la Administración del Estado sobre las objeciones formuladas en servidumbre de protección no es vinculante, también lo es que la servidumbre de protección se establece en la Ley de Costas en beneficio y protección del dominio público marítimo-terrestre, correspondiendo a esta Administración su tutela y por ello debe objetar en su informe aquellas determinaciones del planeamiento urbanístico que infrinjan la Ley de Costas en materia de servidumbres

constituidas a favor del dominio público y puede recurrir en su caso, las decisiones que adopte la Comunidad Autónoma por razones de legalidad o constitucionalidad, como ha señalado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 149/1991 (FJ. 7D. a).

3. Finalmente, los datos correspondientes a la delimitación provisional del deslinde del DPMT entre los mojones 122 a 131 y la delimitación de los terrenos de Patrimonio del Estado a los que hacía referencia el informe anterior, se incorporarán al documento una vez sean facilitados por la Demarcación de Costas.

En contestación al mismo obran dos informes emitidos por los servicios técnicos y jurídicos del centro directivo competente (folios 156 a 163).

DECIMOTERCERO.- Con fecha 20 de enero de 2004, el Director General de Calidad Ambiental emite la Declaración de Impacto Ambiental del POFM, condicionado a las prescripciones técnicas que figuran en los folios 182 a 184, siendo objeto de publicación en el BORM de 27 de febrero de 2004.

DECIMOCUARTO.- El Director General de Ordenación del Territorio y Costas remite escrito al titular de la Secretaría General en fecha 20 de febrero de 2004, describiendo el procedimiento y el contenido de los diversos informes de la Dirección General de Costas del Estado que obran en el expediente, y reproduciendo el posterior informe de los servicios jurídicos de su centro directivo, concluyendo en la necesidad de recabar el Dictamen del Consejo Jurídico en relación con todo el POFM y, en particular, con respecto a la discrepancia surgida en la interpretación de la Disposición Adicional Tercera de la Ley de Costas.

DECIMOQUINTO.- Con fecha 23 de marzo de 2004, el Servicio Jurídico de la Consejería consultante emite informe que contiene las siguientes conclusiones:

"PRIMERA: El "Plan de Ordenación de la Fachada Marítima del núcleo urbano de Los Urrutias" se ha ajustado con carácter general a los trámites previstos en el artículo 39 de la Ley 1/2001, de 24 de abril, si bien no se ha comunicado al único alegante y a todos los órganos instituciones la respuesta a sus alegaciones e informes.

Sería conveniente tener en cuenta las indicaciones del Dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia 24/2004 a la hora de elaborar el contenido del "acuerdo" de aprobación.

SEGUNDA: El "Plan de Ordenación de la Fachada Marítima del núcleo urbano de Los Urrutias" ha de cumplir los requisitos exigidos por la Ley de Costas en su Disposición Transitoria Tercera, 3.

Si las características físicas de la edificación no permiten el cumplimiento de las reglas de la Disposición Transitoria Tercera, 3 una posible solución, sería la apuntada por la Dirección General de Costas en su informe de fecha 30 de junio de 2003: "Por tanto, la justificación del citado punto f) que posibilite amparar las propuestas del Plan para la zona de tipología cerrada, en la regla 2ª de la Disposición Transitoria Tercera, 3 de la Ley de Costas, requiere realizar un estudio detallado que permita valorar la corrección de datos necesarios que se aporten y en este sentido se manifiesta que la homogeneidad pretendida, no significa necesariamente que el tratamiento urbanístico tenga que ser el mismo para todas las manzanas que integran la zona, pudiéndose diferenciar por tramos, en función de las características actuales de las edificaciones existentes".

Todo ello sin perjuicio de tener siempre presente, a los efectos oportunos, que la delimitación del deslinde del D.P.M.T. entre los mojones de la Z.M.T. 122 131 no tiene aún carácter definitivo".

DECIMOSEXTO.- Con fecha 20 de mayo de 2004, el titular de la entonces Consejería de Turismo y Ordenación del Territorio (hoy de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio) solicita Dictamen facultativo sobre el POFM del núcleo urbano de los Urrutias y, en particular, sobre la controversia surgida entre la Dirección General de Costas del Estado y el centro

directivo correspondiente de la Administración regional sobre la aplicación de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley de Costas.

A la vista de los referidos Antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del dictamen y objeto de la consulta.

1. El artículo 11 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo (LCJ) establece que el Consejo Jurídico emitirá dictamen en cuantos asuntos sea consultado por los Consejeros, habiéndose recabado el presente Dictamen con carácter facultativo al amparo de lo dispuesto en el precitado artículo. No obstante, conviene despejar las dudas de si al tratarse de un plan -incluido formalmente entre los instrumentos de ordenación del territorio, según el artículo 17 de la Ley 1/2001, del Suelo de la Región de Murcia-, podría subsumirse en los supuestos de dictamen preceptivo contemplados en el artículo 12 LCJ y, concretamente, en el apartado 5, sobre proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes de la Asamblea regional. A este respecto basta traer a colación la doctrina de este Consejo para no diferir del carácter facultativo con el que se solicita el Dictamen. En nuestros Dictámenes núms. 46 y 53 del año 2004, tuvimos ocasión de razonar sobre el alcance del dictamen en relación con los instrumentos de ordenación del territorio, llegando a la conclusión de la preceptividad del mismo en relación con las Directrices de Ordenación Territorial, sustentado en que dicho instrumento tiene una naturaleza similar a un reglamento ejecutivo por su posición en el ordenamiento jurídico autonómico, en tanto en cuanto contiene las directrices a las cuales han de acomodarse los distintos instrumentos de planificación de desarrollo tanto a nivel autonómico como municipal, y viene a complementar determinadas previsiones de la Ley, avalado también por su concepción de instrumento director (característica sólo en parte predictable de los Planes de Ordenación Territorial), que se plasman en unas directrices reguladoras de un área o sector correspondiente. Asimismo tuvimos ocasión de alcanzar distinta conclusión en relación con las Actuaciones de Interés Regional señalando que, pese a estar configuradas en la Ley 1/2001 como instrumentos de ordenación del territorio, no implica que la declaración de tales Actuaciones constituya una disposición de carácter general de desarrollo de una ley regional, teniendo un carácter esencialmente ejecutor conforme al artículo 41.2 de la Ley 1/2001 (Dictamen núm. 24/04).

Se puede sostener también la no preceptividad del dictamen en relación con los planes de ordenación de litoral, en los que se subsume el presente POFM, atendiendo a su contenido pues, como hemos indicado en los dos primeros dictámenes citados, para determinar la naturaleza de la actuación administrativa no basta atender a su forma, sino que ha de acudirse a su contenido, y podemos adelantar la asimilación de las determinaciones del POFM a planes especiales de naturaleza urbanística, como analizaremos posteriormente.

2. El titular de la Consejería ha planteado la consulta en términos generales por lo que conviene acotar su alcance. Se indica en el oficio de remisión que se dictamine, en primer lugar, sobre el POFM del núcleo urbano de Los Urrutias (Cartagena), de lo que se desprende que la solicitud se extiende a la totalidad del mismo, es decir, al procedimiento seguido y a su contenido, si bien ha de clarificarse que nuestras observaciones serán exclusivamente de índole jurídica, en tanto en cuanto las cuestiones técnicas y propuesta de ordenación competen al centro directivo competente, Ayuntamiento y demás órganos consultivos especializados en la materia.

La segunda cuestión cuyo parecer se reclama versa sobre la discrepancia surgida entre la Dirección General de Costas del Estado y la Dirección General de Ordenación del Territorio y Costas de la Administración regional en cuanto a la interpretación de la Disposición Transitoria

Tercera de la Ley de Costas.

Al no concretarse la discrepancia por el titular de la Consejería, de la lectura del expediente y de la propuesta del centro directivo (Doc. nº. 1) se desprenden no una sino varias cuestiones relacionadas con aquélla:

1ª. El último informe de la Dirección General de Costas de 17 de diciembre de 2003 sostiene que no se justifica adecuadamente en el POFM el cumplimiento de uno de los requisitos (apartado 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 la fachada del tramo correspondiente"), conforme a lo previsto en la Disposición Transitoria Tercera, 3, 2ª de la Ley de Costas para el otorgamiento de autorizaciones que, de forma excepcional, posibilita la mencionada Disposición en la zona correspondiente a la servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre en suelo clasificado como urbano (dentro de los 20 metros medidos desde el límite interior de la ribera del mar).

2ª. Por parte del centro directivo competente de la Administración regional (propuesta de su titular de 27 de abril de 2004 que asume los informes técnicos y jurídicos que transcribe), se proporcionan dos argumentos para sostener la discrepancia con la anterior observación:

a) Que dicha objeción no es de carácter vinculante puesto que no se refiere a aspectos relacionados con la gestión y protección del dominio público marítimo terrestre, y la ordenación territorial implica el ejercicio de competencias propias.

b) Se trata de un instrumento de ordenación del territorio y no de planeamiento urbanístico, por lo que su aplicación no resulta incompatible con la Ley de Costas cuyas reglas van dirigidas a los instrumentos de planeamiento urbanístico. También se hace referencia a que el Tribunal Constitucional (Sentencia 149/1991, de 4 de julio) ha manifestado sus dudas sobre la constitucionalidad de la Disposición Transitoria Novena, 2 del Reglamento de Costas, cuya redacción ha servido de base para la posterior modificación de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley de Costas.

c) A lo anterior, el Servicio Jurídico de la Consejería consultante añade la conveniencia del dictamen por la falta de concreción de la terminología de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley de Costas y al contenido que la Ley 1/2001 atribuye a los planes de ordenación del litoral.

SEGUNDA.- Las competencias en materia de ordenación del territorio y del litoral de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

El artículo 10, Uno, 2 de nuestro Estatuto de Autonomía (en la redacción dada por la LO 1/1998, de 15 de junio) establece las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio y del litoral. Aun cuando se recoja estatutariamente la referencia al litoral, dicha mención viene a ser una especificación del título competencial de ordenación del territorio como aclara la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio, por la que se resolvieron los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley de Costas:

"Nos hallamos así ante dos interpretaciones distintas de lo dispuesto en el artículo 148.1.3.a CE. Una, más restrictiva y sin apoyo alguno en la letra del precepto, para la cual el concepto de territorio no incluye el del litoral y que, en consecuencia, entiende que, inicialmente, la competencia para ordenar este último sólo puede ser asumida para aquellas Comunidades Autónomas cuyos Estatutos sólo han de tener en cuenta los límites establecidos en el artículo 149. Otra, más amplia y en definitiva más congruente con el Texto constitucional, para la cual el litoral forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas costeras, de manera que su ordenación puede ser asumida por éstas como competencia propia desde el momento mismo de su constitución y sea cual hubiera sido la vía seguida para lograrla.

Esta segunda interpretación del mencionado precepto (artículo 148.1.3ª) de la Constitución, priva de relevancia constitucional, en lo que toca a la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, a la distinción, innecesaria por tanto a estos efectos, entre territorio y litoral (...) Esta afirmación no sólo se fundamenta, como hemos visto, en el texto de la Constitución, sino incluso en el del propio Estatuto de Autonomía que, al definir el territorio de la Comunidad Autónoma (artículo 2.2) lo identifica con el de los municipios comprendidos dentro de los límites administrativos de la actual provincia de Santander. Esta definición (coincidente, por lo demás, con la utilizada en los Estatutos de Autonomía de Asturias -art.2- y Murcia -art.3-, que no han sido parte de estos recursos) hace imposible la interpretación restrictiva y excluyente antes comentada, pues el litoral forma también parte, sin duda alguna, del territorio de los municipios costeros".

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 artículo 117 se hace una referencia genérica a todo planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral".

La inserción de la ordenación del litoral en el título competencial de ordenación del territorio también es explícitamente aludida en el Real Decreto 884/1984, de 28 de marzo, sobre traspaso de funciones a la Administración regional en materia de ordenación de zonas costeras y vertidos al mar, cuando cita expresamente, entre las funciones del Estado que asume la Comunidad Autónoma, "formular, tramitar y aprobar los planes de ordenación de las zonas costeras como parte integrante del territorio. En estos planes podrán incluirse las playas y en su caso, la zona marítimo terrestre, pero considerada como incluida en una ordenación integrada del territorio y no como zona aislada, utilizando por tanto los instrumentos de planeamiento general que sean adecuados".

Esta conclusión también se ve plenamente reflejada en la Ley 1/2001 que, al definir las competencias de la Administración en el litoral (en la modificación operada por la Ley 2/2004, de 24 de mayo), las aglutina con las correspondientes a la ordenación del territorio (artículo 5), pese a que la reforma legal citada haya intentado dar contenido propio a las competencias autonómicas en ordenación del litoral, con la creación de un Título VII que lleva tal denominación pero que, en realidad, no contiene medidas atinentes a la ordenación del litoral sino que recoge una serie de competencias ejecutivas que corresponden a la Comunidad Autónoma en materia de costas (régimen de autorizaciones, sanciones y ejecución de proyectos). Prueba de la integración de la ordenación del litoral en la ordenación del territorio es que los Planes de Ordenación del litoral (de Fachadas Marítimas y de Ordenación de Playas) aparecen insertos en los instrumentos de ordenación del territorio, concretamente en el título II de ley 1/2001 ("Instrumentos de Ordenación del Territorio"), aunque ya adelantamos que presentan notas distintivas respecto a los restantes instrumentos de ordenación del territorio denominados ordinarios (Directrices, Planes y Programas), si bien están sujetos a las mismas limitaciones en relación con las competencias estatales y locales, como tuvimos ocasión de recordar en nuestro Dictamen núm. 46/2004 (Consideración Tercera). Por otra parte, no debemos olvidar que dichos planes de ordenación del litoral plasman también las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección de medio ambiente y normas adicionales de protección (artículo 11,3 EA), reforzando las previsiones de la Ley 1/2001 sobre la ordenación del litoral, teniendo en cuenta que la acción normativa de la Ley de Costas sobre los terrenos colindantes al dominio público marítimo terrestre se legitima también, de acuerdo con la STC 149/1991 (Fundamento Jurídico 1, C), en el ejercicio de las competencias básicas estatales sobre medio ambiente, pudiendo ser complementadas por las CCAA "pues es, sin duda, la protección de la naturaleza la finalidad

inmediata que persiguen las normas mediante las que se establecen limitaciones en el uso de los terrenos colindantes a fin de preservar las características propias (incluso, claro está, los valores paisajísticos) de la zona marítimo terrestre".

TERCERA.- Sobre los Planes de Ordenación de Fachadas Marítimas previstos en la Ley 1/2001, del Suelo de la Región de Murcia.

1. Caracterización.

El artículo 17 de la Ley 1/2001 relaciona, entre los instrumentos de ordenación del territorio, a los Planes de Ordenación del Litoral, que aparecen subdivididos a su vez en dos tipos: Planes de Ordenación de Playas y de Fachadas Marítimas (artículo 37).

El Plan sometido a consulta (POFM) ha sido encuadrado en este segundo tipo (aunque también contiene alguna determinación propia de los de Ordenación de Playas) afectando esencialmente a la ordenación de zonas contiguas a la ribera del mar y a sus zona de protección, teniendo como contenido, según el artículo 38.2 de ley regional, la fijación de alturas y volúmenes para proporcionar un tratamiento homogéneo al conjunto de la fachada marítima, el desarrollo de la red viaria (acceso rodado y peatonales y previsiones de aparcamiento) y el señalamiento de alineaciones y rasantes.

Por las finalidades descritas no podemos equiparar los POFM con los restantes instrumentos ordinarios de ordenación del territorio, teniendo en cuenta que estos últimos tienen como objetivos el establecimiento de la distribución de usos globales en el territorio, la definición de los elementos vertebradores de la estructura territorial y la fijación del marco territorial para las políticas sectoriales y urbanísticas (artículo 5, apartados, c, d y e). Por el contrario, los POFM son asimilables por sus contenidos, como acertadamente señala el Servicio Jurídico de la Consejería consultante, a Planes Especiales de índole urbanística, aunque formulados y tramitados por la Administración regional. Sirva como ejemplo de dicha equiparación con instrumentos de planeamiento urbanístico que los Estudios de Detalle, figura de rango inferior en el planeamiento urbanístico municipal (artículo 120 de la Ley 1/2001), tienen como finalidad la adaptación y el reajuste de alineaciones y rasantes, y la ordenación de volúmenes, sin perjuicio de que por su alcance puedan ser insuficientes para el tratamiento urbanístico homogéneo de la fachada marítima y deba acudirse precisamente a los Planes Especiales, los cuales sí pueden introducir modificaciones y limitaciones a los usos previstos, que es lo que viene a realizar el POFM de Los Urrutias, si atendemos a alguna de sus finalidades (página 1 del Tomo Ordenación): "*la renovación o rehabilitación de la edificación existente (incluso en zona de servidumbre de protección o colindante para completar manzanas) estableciendo para las manzanas edificables la altura, el volumen, ocupación, parcelario, retranqueos, tipologías edificadorias y demás parámetros que procuren el mantenimiento y asimilación de las edificaciones tradicionales del entorno (...)"*.

Dicha equiparación con el planeamiento especial se ve plenamente confirmada en el texto que se sometió a consulta del Consejo Jurídico sobre el Anteproyecto de Ley del Suelo de la Región de Murcia y en el posterior Proyecto de Ley aprobado por el Consejo de Gobierno y remitido a la Asamblea Regional, en los que la ordenación de la fachada marítima era entonces cometido de los Planes Especiales del mismo nombre (antiguo artículo 113), incluidos en el Título IV relativo al "Planeamiento Urbanístico Municipal", con un contenido prácticamente idéntico a los actuales POFM, pudiendo ser formulados entonces por los Ayuntamientos y órganos competentes en el orden urbanístico, así como por particulares (artículos 126 y 127 de la Ley 1/2001). Fue en la posterior tramitación parlamentaria (Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia núm. 73, folios 3231 y ss.) donde se incluyeron los Planes de Ordenación del Litoral entre los instrumentos de ordenación del territorio. Fruto de la modificación sobrevenida en la caracterización formal de dichos instrumentos es que la Exposición de

Motivos de la Ley 1/2001 sigue recogiendo aún dichos planes como especiales: "Se establece el Plan Parcial y los Planes Especiales como instrumentos genéricos de desarrollo, debiendo hacerse especial mención a esta última categoría, y a que se catalogan hasta diez tipos distintos de planeamiento especial que van a tratar de desarrollar y dar cumplida satisfacción a las necesidades peculiares de distintos usos y situaciones específicas que se dan en la Región; debiendo destacarse (...) los de ordenación de la fachada marítima".

El propio Plan sometido a consulta refleja de modo inconsciente tal equiparación cuando se refiere al mismo como Plan Especial en la documentación relativa a la Ordenación (folios 6 y 12), así como en el tomo de Información Urbanística (folios 5 y 22), debiendo ser sustituida dichas referencias por la denominación que hoy reciben en la Ley 1/2001 "Plan de Ordenación de fachada Marítima".

2. Las competencias urbanísticas de los Ayuntamientos y los Planes de Ordenación de Fachada Marítima.

La asimilación, por su contenido, de los POFM a Planes Especiales de índole urbanística, así como el reconocimiento de la Ley 1/2001 a las competencias urbanísticas de los Ayuntamientos (artículo 8, segundo párrafo) nos obliga a reflexionar sobre los condicionantes al ejercicio de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y del litoral para que no se menoscabe el principio de autonomía de los municipios garantizado constitucionalmente para el ejercicio de las competencias que les son propias, aspecto que suscita una honda preocupación en este Consejo tras los cambios operados en la configuración, iniciativa y procedimiento de aprobación de los planes de ordenación del litoral. En tal sentido resulta de interés reproducir algún comentario doctrinal (L. P., J. A., *Comentarios a la Ley del Suelo de la Región de Murcia*) sobre la regulación de los Planes de Ordenación del Litoral: "*El obligado respeto a la autonomía local hubiera aconsejado quizá por ello, en lugar de crear este tipo de planes, haber instrumentalizado la planificación territorial mediante los demás tipos de esta clase (los Planes de Ordenación Territorial incluyen medidas de coordinación del planeamiento urbanístico municipal y los Programas de Actuación Territorial complementarios el desarrollo de proyectos y obras a ejecutar), y respetar así el ámbito propio de intereses municipales a ordenar mediante la planificación urbanística ¿Por qué no se han regulado como planes municipales especiales?*".

Por ello, el Consejo Jurídico estima conveniente trasladar a la Consejería consultante las siguientes consideraciones para que con la aprobación de estos Planes, no se menoscabe la autonomía municipal:

1º. Aunque la Ley 1/2001 encomienda sólo a la Consejería competente la formulación y tramitación de los POFM, con la finalidad de coordinar las competencias que inciden en la servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre y, fundamentalmente, establecer los criterios de ordenación para otorgar *ad futurum* las autorizaciones autonómicas excepcionales para los usos que no pueden ser permitidos con carácter ordinario en la citada servidumbre debido, entre otras razones (informe jurídico de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Costas) a que los instrumentos urbanísticos han sido poco prácticos en el litoral de la Región de Murcia y existen dificultades a la hora de otorgar autorizaciones en la servidumbre de protección, ello no debe interpretarse con carácter excluyente, es decir, los Ayuntamientos también podrán ordenar tramos urbanos de su costa, a través de los planes generales o planes especiales como instrumentos adecuados para la realización de actuaciones específicas o el establecimiento de determinadas medidas (artículos 107 y 108 de la Ley 1/2001), teniendo en cuenta las competencias urbanísticas municipales y el carácter meramente enunciativo de las tipologías de planes especiales recogidas en el artículo 109 de la Ley 1/2001. Evidentemente en la tramitación municipal habrán de ser oídas la Dirección

General de la Administración regional competente en materia de costas (artículo 140), por ostentar las competencias ejecutivas en la servidumbre de protección, y la Administración General del Estado conforme al artículo 117 de la Ley de Costas.

2^a. Se recomienda a la Consejería -para que su actuación futura en la ordenación del litoral sea respetuosa con las competencias municipales-, el establecimiento, con carácter general y a través de un POFM, de los criterios de homogeneización de la fachadas marítimas de los suelos urbanos de todos o varios municipios del litoral, así como los criterios para acotar los tramos de fachada afectados por la servidumbre de protección, en desarrollo de lo previsto en el artículo 40 del Decreto 57/2004, de 18 de junio, por el que se aprueban las Directrices y el Plan de Ordenación Territorial del litoral de la Región de Murcia, dejando la ordenación pormenorizada a los instrumentos de planeamiento urbanístico municipal, de manera que los Ayuntamientos puedan ejercitar sus competencias de ordenación en tramos urbanos costeros, cuya finalidad es, en definitiva, lograr la homogeneidad urbanística (Disposición Transitoria, 3, 2^a, a). Sirva como ejemplo de lo dicho que la Comunidad Autónoma de Cantabria acaba de aprobar su Plan de Ordenación del Litoral (Ley 2/2004, de 27 de septiembre), en el que se prevé, por un lado, la figura de los planes especiales para reordenar, restaurar y proteger la playa y su entorno, a iniciativa de los Ayuntamientos o de la Comunidad Autónoma y, en relación con la ordenación de la fachada marítima, prescribe que los Planes Generales prestarán especial atención a la ordenación del entorno de las playas y de las fachadas marítimas en orden a su tratamiento integral y rehabilitador (artículo 38). Por otra parte, los Planes de Ordenación del Litoral creados por otras Comunidades Autónomas (por ejemplo, la Comunidad Balear a través del Decreto 72/1994, de 26 de mayo, con un ámbito que se extiende a la totalidad del litoral balear o tramos determinados del mismo), se contraen fundamentalmente a la fijación de los criterios y directrices de distribución y explotación de las instalaciones temporales, de las obras e instalaciones permanentes (de competencia autonómica según el artículo 67 del Reglamento de Costas tras la modificación operada por el RD 1112/1992) y asimilables, por su contenido, a los Planes de Ordenación de Playas previstos en nuestra Ley 1/2001 (artículo 38). Por último, el Decreto 248/1993, de 28 de septiembre, de la Generalidad Catalana sobre los Planes de Ordenación de Playas y los Planes de uso de temporada aunque fue declarado nulo por falta de habilitación legal (STS, Sala 3^a, de 13 de junio de 2003), se contraía en cualquier caso a los mismos aspectos de ordenación de playas citados con anterioridad. De lo expuesto se desprende que en la normativa autonómica citada se distingue la ordenación de las playas de lo que es la ordenación de la fachada marítima, remitiéndose respecto a esta última a los instrumentos de planeamiento municipal.

3^a. En la hipótesis de que la ordenación afectara a la fachada marítima de un tramo urbano perteneciente a un único municipio, como concurre en el presente supuesto que afecta al tramo urbano de los Urrutias, es conveniente una consulta al pleno municipal, previo a la elaboración del Plan, para que por el órgano competente municipal para la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento se manifieste la conformidad con dicha iniciativa autonómica para la formulación y tramitación del Plan, acuerdo que se convierte en esencial y necesario cuando el POFM pretenda incluir determinaciones urbanísticas propias de la competencia municipal (conviene recordar la posibilidad de encomendar a la Administración regional la formación de Planes prevista en el artículo 126.2 de la Ley 1/2001), todo ello sin perjuicio de las audiencias previstas en el procedimiento de aprobación. Ciertamente, en el presente supuesto se han otorgado dos audiencias al Ayuntamiento de Cartagena que, a través del Concejal responsable, no ha manifestado su oposición a dicha iniciativa de ordenación porque recoge gran parte de la ordenación del Plan General (Antecedente Primero, 2º), aunque ha realizado una serie de observaciones recogidas prácticamente en su totalidad. En todo caso, aun en esta

hipótesis, han de tenerse en cuenta las limitaciones que se recogen en el apartado siguiente.

4^a. Los POFM deben contraerse a la ordenación de la fachada marítima en orden a posibilitar el tratamiento homogéneo y los accesos públicos al demanio, de acuerdo con los contenidos legales, pero ha de respetar las competencias municipales en la gestión urbanística (expresamente no viene recogida esta última como determinación propia de dicho plan), lo que no excluye que si se incorporan al Plan las propuestas de delimitación de unidades de actuación y los sistemas de gestión para asegurar la eficacia de sus determinaciones, lo sea a título meramente indicativo con la posibilidad de su reajuste por parte de la adaptación del planeamiento municipal. Podría a este respecto utilizarse la técnica de la recomendación al igual que las Directrices del Litoral, ya citadas. Hemos de recordar lo señalado por el Tribunal Constitucional, en su Sentencia núm. 159/2001, sobre el alcance de la autonomía local en relación con las competencias urbanísticas, citando como núcleo mínimo identificable a las competencias en materia de gestión urbanística:

"Esta doctrina constitucional en materia de autonomía local se ha proyectado sobre diversos sectores de la esfera de intereses locales y de las competencias municipales, intereses y competencias que tienen en el urbanismo una de sus manifestaciones más importantes, pues no es necesario argumentar particularmente que, entre los asuntos de interés de los Municipios y a los que se extienden sus competencias está el urbanismo (...).

"De forma muy sintética, y sin perjuicio de lo que digamos más adelante, cabe desde este momento afirmar que la Administración territorial a la que el constituyente encomendó la competencia normativa en urbanismo (las Comunidades Autónomas, según el art. 148.1.3^a CE, pero también el Estado, cuando resulte habilitado al efecto por otros títulos competenciales) está legitimada para regular de diversas maneras la actividad urbanística, y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los Municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina), siempre que respete ese núcleo mínimo identificable de facultades, competencias y atribuciones (al menos en el plano de la ejecución o gestión urbanística) que hará que dichos entes locales sean reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónomas e individualizadas.

5^a. Llama la atención que en la normativa del presente Plan no se establezca la obligación de adaptación del planeamiento municipal, cuando dicha adaptación es consustancial a todo instrumento de ordenación del territorio ordinario según se deriva del artículo 39.5 de la Ley 1/2001 (en la redacción dada por la Ley 2/2004), y el Plan establece determinaciones puntuales que modifican el Plan General Municipal e incluso afectan al suelo no urbanizable colindante al tramo urbano (reserva de aparcamientos recogida como Actuación Aislada núm. 1). Por tanto, la Orden Resolutoria del titular de la Consejería, a quien compete la aprobación definitiva del Plan, tendrá que contener el mandato de adaptación en los términos establecidos en el artículo 19.1 de la Ley 1/2001 y con el alcance expuesto anteriormente respecto a la gestión urbanística del Plan.

6^a. El Consejo Jurídico quiere resaltar la importancia de la finalidad de este tipo de instrumentos para la ordenación del frente litoral, desde el punto de vista de la protección paisajística y coordinación de las competencias concurrentes, pero debe hacerse respetando el núcleo esencial de las competencias urbanísticas municipales como hemos señalado con anterioridad. De la importancia de este instrumento sirva como ejemplo lo señalado por la propia Dirección General de Costas del Estado en cuanto a que dicho Plan plantea propuestas de indudable interés para el dominio público marítimo terrestre y favorables a su protección (folio 95).

CUARTA.- Concurrencia de competencias en el litoral.

En el litoral -entendido como espacio físico que se extiende a la ribera del mar y a sus zonas de protección (STC 149/1991)-, inciden, como hemos señalado con anterioridad, las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, las urbanísticas de los Ayuntamientos, en cuyo término municipal están enclavados, y las de la Administración del Estado como titular del dominio público marítimo terrestre y por ostentar determinados títulos competenciales (artículo 149.1, apartados 1 y 23 CE), aparte de otros sectoriales específicos. Esta concurrencia de competencias es posible porque la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras sobre dicho espacio, aunque con distinto objeto jurídico. Del mismo modo que el concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción del territorio de su entorno ni considerarla como una zona exenta de las competencias de las Comunidades Autónomas (artículo 114 de la Ley de Costas), el título de ordenación del territorio tampoco pueda ser ignorado, reduciéndolo a la simple capacidad de planificar, ni tampoco desde este último título puede impedirse que el Estado ejerza sus propias competencias, debiendo respetarse los condicionamientos que se deriven de las facultades estatales de protección y gestión del dominio público marítimo terrestre (Dictamen núm. 46/2004 del Consejo Jurídico). Este Consejo es consciente de que la concurrencia de competencias descritas sobre un mismo espacio físico plantea dificultades en casos concretos, en los que hay que buscar soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias, aunque la decisión final corresponda al titular de la competencia prevalente (STC 77/1984).

En lo que concierne a la concurrencia de competencias, la Ley de Costas regula las relaciones interadministrativas a través de un procedimiento específico en la tramitación de todo planeamiento territorial y urbanístico que afecte al litoral (artículo 117 y 210 del Reglamento para su desarrollo y ejecución):

"1. En la tramitación de todo planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral, el órgano competente para su aprobación inicial, deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto correspondiente a la Administración del Estado para que ésta emita, en el plazo de un mes, informe comprensivo de las sugerencias y observaciones que estime convenientes.

2. Concluida la tramitación del plan o normas de que se trate e inmediatamente antes de la aprobación definitiva, la Administración competente dará traslado a la del Estado del contenido de aquél para que en el plazo de dos meses se pronuncie sobre el mismo. En caso de que el informe no sea favorable en aspectos de su competencia, se abrirá un período de consultas, a fin de llegar a un acuerdo. Si, como resultado de este acuerdo, se modificara sustancialmente el contenido del plan o normas, deberá someterse nuevamente a información pública y audiencia de los Organismos que hubieran intervenido preceptivamente en la elaboración.

3. El cumplimiento de los trámites a que se refiere el apartado anterior interrumpirá el cómputo de los plazos que para la aprobación de los planes de ordenación se establecen en la legislación urbanística".

En consecuencia la Administración del Estado emite dos informes en el procedimiento de aprobación de planes, uno de carácter preceptivo, antes de la aprobación inicial del instrumento de planificación correspondiente; otro de carácter vinculante en aspectos que sean de su competencia, antes de la aprobación definitiva y, para el caso de que sea desfavorable este último, se establece un periodo de consultas entre las Administraciones a fin de llegar a un acuerdo. Es indudable la fuerza que adquiere este último informe, que transforma el acto de aprobación definitiva en un acto complejo en el que han de concurrir dos voluntades distintas y esa concurrencia sólo es constitucionalmente admisible cuando ambas voluntades resuelvan sobre asuntos de su propia competencia.

Precisamente, uno de los temas que se han suscitado con motivo de la consulta, es si la objeción señalada por la Dirección General de Costas del Estado es vinculante de modo que se interrumpe el procedimiento de aprobación del Plan para abrir un periodo de consultas o, por el contrario, si dicha observación no corresponde a aspectos de competencia estatal y, por tanto, no sería vinculante.

Hemos de recordar, a este respecto, la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los aspectos de competencia estatal que se consideran vinculantes (Sentencia ya citada núm. 149/1991):

- a) Cuando el informe de la Administración estatal proponga objeciones basadas en el ejercicio de competencias propias, como las derivadas de la titularidad demanial (protección física del demanio y la garantía de su utilización, incluida la de otorgar títulos para la ocupación o utilización del dominio público o preservar las servidumbres de tránsito o acceso al mar), y otras derivadas de competencias sectoriales (defensa, iluminación de costas, puertos de interés general etc.), su voluntad vinculará a la Administración autonómica, que habrá de modificar en concordancia los planes de ordenación territorial.
- b) Cuando entienda la Administración estatal que los planes infringen determinadas prohibiciones en la servidumbre de protección o las que limitan la zona de influencia (cuya ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas) podrá sin duda objetarlas, pero su objeción no resulta vinculante, pues no es a la Administración estatal a quien corresponde el control de legalidad de las Comunidades Autónomas sino a los Tribunales de Justicia, y a éstos deberán recurrir aquéllas para asegurar el respeto a la Ley cuando no es la competente para ejecutarla.

En este mismo sentido la STS, Sala 3^a, de 5 de mayo de 1999.

Recordamos en este punto que la objeción de la Administración del Estado afecta a la servidumbre de protección cuya ejecución corresponde a la Comunidad Autónoma.

En este aspecto coinciden ambas Administraciones en que el reparo contenido en el último informe de la Dirección General de Costas del Estado de 17 de diciembre de 2003 (registro de salida) no tiene carácter vinculante de modo que impida la continuación del procedimiento y la necesidad de abrir un periodo de consultas entre ambas Administraciones. En efecto, el informe del Servicio de Costas de la Administración regional señala que el informe desfavorable de la Dirección General de Costas del Estado no tiene carácter vinculante puesto que no afecta a las facultades derivadas de la titularidad demanial, lo que también es reconocido por aquella Dirección General cuando señala (apartado 2) que "si bien es cierto que el informe de la Administración del Estado sobre las objeciones formuladas en la servidumbre de protección no es vinculante (...).

Lo anterior, no es óbice para que la Administración del Estado, en tanto en cuanto le corresponde la tutela y policía del dominio público y sus zonas de servidumbres (artículo 110, c de la Ley de Costas), pueda señalar en su informe aquellos aspectos del planeamiento que considera que infringen la Ley de Costas, correspondiendo a los Tribunales de Justicia el control de legalidad de las decisiones de las Administraciones autonómicas.

Por lo tanto, sentado el carácter no vinculante de la objeción señalada por afectar a los criterios de ordenación en la servidumbre de protección ha de analizarse si a través de la ordenación propuesta se incumple alguno de los requisitos previstos en la legislación de costas para edificar excepcionalmente en la servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre teniendo en cuenta, por un lado, que el artículo 119 de la citada Ley declara contrarios al interés público general los actos y acuerdos que infrinjan la misma y, por otro, la obligatoriedad de las normas de la Ley de Costas, como ha puesto de manifiesto la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 21 de junio de 2002.

QUINTA.- Examen de la discrepancia.

Conviene recordar que la Ley de Costas establece una serie de limitaciones a los terrenos colindantes a la ribera del mar por razones de protección del demanio. Con carácter general señala una zona afectada por la servidumbre de protección que recae sobre una franja de 100 metros, medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, en la que están prohibidas las edificaciones destinadas a residencia o habitación (artículo 25.1,a). No obstante, con la finalidad de permitir la adaptación de las situaciones existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la misma, se establece en su Disposición Transitoria Tercera, 3, que la anchura de la servidumbre de protección será de 20 metros en los suelos clasificados como urbanos, circunstancia que concurre en el ámbito del presente Plan (Los Urrutias), según se recoge en la página 23 del tomo de la información urbanística.

Reconocida la clasificación de suelo urbano y la extensión de 20 metros: de la servidumbre de protección en el ámbito del presente Plan, la legislación de costas permite, a su vez, excepciones para autorizar nuevos usos y construcciones en dicha servidumbre dentro de los 20 metros: "*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 y reajuste de las 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 aprueben con arreglo a la misma*" (Disposición Transitoria Tercera,3).

Pero para autorizar excepcionalmente nuevos usos y construcciones en la franja de 20 metros, no permitidos con carácter ordinario, la Ley de Costas, tras la reforma introducida por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, concreta los requisitos que han de concurrir de forma acumulativa (Disposición Transitoria Tercera, 3, 2^a), anteriormente contenidos en la Disposición Transitoria Novena del Reglamento:

"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 por 100 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".

Centrándonos en los requisitos que han de justificarse en los instrumentos de planeamiento

para la autorización excepcional de usos y concretamente el relativo al apartado f) descrito, cuya concreta aplicación suscita la controversia, resulta:

1º. Según la Dirección General de Costas del Estado (informe de 30 de junio de 2003 obrante en el folio 96), aunque el apartado 3.6 del tomo "Ordenación" del POFM señala que se cumple la Disposición Transitoria Tercera, 3 de la Ley de Costas para la zona de tipología cerrada en cuanto a la posibilidad de nuevas edificaciones o renovación de las existentes, sin embargo no se justifica adecuadamente el cumplimiento del apartado f) ("que la longitud de las fachadas de solares sobre los que se deba actuar no supere el 25% de la longitud total de la fachada del tramo correspondiente"). Justifica tal aseveración en el siguiente razonamiento:

"En cuanto a la justificación de la exigencia establecida en el punto f), el Plan contempla como solares sobre los que se debe actuar para lograr la pretendida homogeneización, dos solares vacantes en la actualidad y los correspondientes a 33 edificaciones a renovar "por su antigüedad y mal estado de conservación", para concluir que su longitud (297 metros) supone el 19,8 % (inferior al 25% requerido) de la longitud total de la fachada de esta zona que cuantifica en 1.500 metros.

Con el criterio utilizado para determinar los solares a considerar en el cálculo, no se justifica adecuadamente el cumplimiento de este requisito, ya que se trata de valorar el porcentaje que supone respecto a la longitud total de la fachada marítima, la longitud de las fachadas de los solares en los que la aplicación de la ordenanza propuesta se determina que se debe actuar, atendiendo a las condiciones establecidas en el Plan para la edificación, y no al estado en que se encuentra.

Por tanto, la justificación del citado punto f) que posibilite amparar las propuestas del Plan para la zona de tipología cerrada, en la regla 2ª de la Disposición Transitoria Tercera, 3, de la Ley de Costas, requiere realizar un estudio detallado que permita valorar la corrección de los datos necesarios que se aporten, y en este sentido, se manifiesta que la homogeneidad pretendida no significa que el tratamiento urbanístico tenga que ser el mismo para todas las manzanas que integran la zona, pudiéndose diferenciar por tramos, en función de las características actuales de las edificaciones existentes".

El último informe de la Administración del Estado, de 17 de diciembre de 2003 (folio 152) añade lo siguiente:

"El documento mantiene en los mismos términos del anterior el apartado 3.6 de la Memoria en el que se hace referencia al cumplimiento de los requisitos necesarios para poder llevar a cabo la propuesta que contempla de manera generalizada una altura de la edificación de dos plantas en tramos costeros en los que predomina la construcción tradicional de una planta.

Tal y como se indicaba en el informe anterior, el criterio utilizado para justificar el cumplimiento del requisito señalado en el punto f) de la citada Disposición Transitoria no se considera aceptable y se deberá valorar el porcentaje que supone respecto a la longitud total de la fachada marítima, la longitud de las fachadas de los solares en los que la aplicación de la ordenanza propuesta determina que se deba actuar para lograr la pretendida homogeneidad, atendiendo a las condiciones establecidas en el Plan para la edificación y no al estado en que se encuentre. Se trata de aplicar la normativa aplicable a la zona de servidumbre, con independencia del momento en que las edificaciones que permita se construyan, y ello debido a que la aplicación de las determinaciones del PGOU en esta zona, resultan condicionadas por las limitaciones establecidas en la Ley de Costas".

De lo expuesto se puede inferir, aspecto que no ha sido refutado por el centro directivo correspondiente de la Administración regional, que para el cómputo del 25% el Plan no ha tenido en cuenta todos aquellos solares (edificados) que pudieran renovarse al amparo de la normativa que permite mayores alturas que las existentes, con independencia del estado de la

edificación.

Conviene, en este punto, traer a colación el criterio jurisprudencial, concretamente la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3^a, de 28 de mayo del 2003, sobre cómo ha de computarse este 25% de la fachada marítima que incluiría, como sostiene la Administración General del Estado, todos los solares (edificados o no) susceptibles de posible reordenación edificatoria de acuerdo con las previsiones de la normativa urbanística (susceptibles de remodelación y ampliación en altura):

La cuestión planteada en esta casación y concretamente en el motivo aducido por el Abogado del Estado, radica en si el Estudio de Detalle aprobado, cumple con las condiciones o requisitos establecidos en la disposición transitoria 9^a 2.2^a. a), b) y c) del Reglamento para la aplicación de la Ley de Costas y concretamente la señalada en el apartado b) que establece que las nuevas construcciones susceptibles de autorización, deberán mantener la misma alineación, siempre que se trate de edificación cerrada y que la longitud del conjunto de solares susceptibles de albergar dichas edificaciones no exceda de la cuarta parte de la longitud total de la fachada existente.

La interpretación de este apartado, en relación con todo lo expuesto, no debe ser otra que aquella que conduce a estimar cumplido este requisito, cuando la longitud de todos los solares que estén o no edificados, pero que sean susceptibles de posible reordenación edificatoria por permitirlo la ordenación urbanística vigente, en este caso 7 alturas o plantas, en manzana o edificación cerrada, como así lo reconocen los propios recurridos en sus escritos de oposición al recurso, no excede de la cuarta parte de la longitud total de la fachada existente.

Tal interpretación viene implícitamente compartida por el propio demandado en la instancia, promotor del estudio de Detalle y de la nueva construcción pretendida de 7 plantas, cuando afirma que en el solar donde se va a construir tal edificio, existe en la actualidad una vivienda de dos plantas, que ha de ser previamente demolida, como así se solicita.

Ello, conduce a la estimación del motivo y del recurso, porque como resalta la parte recurrente, no refutada en este extremo por las contrapartes, la longitud de la fachada contemplada, en su totalidad es de 118,69 metros de los que 72,17 metros, corresponden a edificios con altura menor a la permitida por el PGOU de siete plantas, es decir, susceptibles de remodelación y ampliación en altura, como el aquí contemplado, lo cual supone que la longitud sumada de esos solares es muy superior al 25% de la de la fachada en su totalidad ascendente a 118 metros, lo que supone infracción de lo dispuesto en la referida disposición transitoria novena del Reglamento lo que conduce a la estimación del recurso y a la revocación de la sentencia recurrida, procediendo en consecuencia estimar el recurso contencioso administrativo núm. 2436/96, planteado ante la Sala «a quo», declarando la nulidad del acto recurrido de 4 de julio de 1996 del Ayuntamiento de Burriana".

En el mismo sentido resulta de interés reproducir parte de la Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 1 de marzo de 2002: "Es evidente que el legislador ha querido que no se construya en la zona de servidumbre de protección, respetando transitoriamente por excepción las construcciones ya existentes y aun permitiendo excepcionalmente las nuevas construcciones para evitar que al construir retranqueándose sobre la línea antes existente (tratándose de edificación continua) se produjera un efecto antiestético, creándose ex novo medianeras a la vista pública en la fachada marítima. Por ello se exige que se trate de edificios cerrados y con medianera, y en ningún caso se permite para edificación aislada. Pues bien, el límite de la excepción lo fija la norma en el 25% de la fachada marítima, de tal forma que si los solares susceptibles de ampliar su altura y edificabilidad superan el 25% se opta por el respeto absoluto de la medida de 20 metros de servidumbre de protección, debiendo en el futuro retranquearse todos los edificios, mientras

que la cantidad es inferior a ese 25% el hecho de que se considere de muy difícil logro en el tiempo el retranqueo total de la línea de fachada marítima a los 20 metros, hace aconsejable permitir que se siga respetando la línea de fachada inferior a dicha medida, al considerarla como consolidada y de muy difícil restauración en el futuro".

2º. El centro directivo proponente mantiene la discrepancia en base a que el POFM, al tratarse de un instrumento de ordenación del territorio y no de planeamiento urbanístico, no está sujeto a las citadas reglas que van dirigidas a los instrumentos de planeamiento urbanístico, en ausencia de un criterio marcado por la ordenación territorial.

No puede compartirse este criterio por las siguientes razones:

- La Ley de Costas, cuando establece unas determinaciones dirigidas a los instrumentos de planificación que ordenen el litoral le es indiferente que se subsuman en la categoría de instrumentos de ordenación del territorio o de planeamiento urbanístico, sino que van destinadas a cualquier tipo de instrumento de ordenación que afecte al litoral entendido como la ribera del mar y sus servidumbres. Ciertamente la Ley de Costas emplea a veces el término más general de "planeamiento territorial y urbanístico" (artículo 117), otras veces su cita es más concreta al referirse a "*los Estudios de Detalle y otros instrumentos urbanísticos adecuados*" (Disposición Transitoria Tercera, 3) o "*al Plan General de Ordenación, Normas Subsidiarias u otro instrumento específico*" (Disposición Transitoria Tercera, 3,2^a). En cualquier caso, dichas referencias son meramente instrumentales y han de ser entendidas como aquellos instrumentos que se hayan previsto para tales finalidades por el legislador autonómico con independencia de su concreta denominación. La razón estriba en que la creación de los instrumentos de planificación corresponde en exclusiva a las Comunidades Autónomas, conforme a las SSTC, núms. 61/1997 y 164/2001, algunos de cuyos razonamientos jurídicos interesan trasladar al presente supuesto. En la primera de las sentencias citadas se recoge que las Comunidades Autónomas habrán de respetar la legislación materialmente básica a la que se refiere el precepto impugnado pero la elección de los instrumentos cae bajo su competencia. La segunda de las citadas, atinente sobre la Ley estatal 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV): "*Ahora bien la LRSV no exige ninguna clase específica de plan urbanístico; presume sólo la existencia del planeamiento suficiente para el disfrute del derecho de propiedad urbana. Cuál sea el tipo de acto jurídico que contenga ese planeamiento, cómo se denomine y cuál sea su contenido, son decisiones urbanísticas que corresponden a cada Comunidad Autónoma (...)* Ahora bien, en el contexto normativo de la LRSV también se puede interpretar que *las referencias de la misma Ley al planeamiento general o al planeamiento de desarrollo no contienen ninguna opción urbanística del Estado (...)*

- En una interpretación sistemática de la Ley de Costas se desprende que sus determinaciones van dirigidas a todos los instrumentos que ordenen el litoral, pues el artículo 112, a) hace referencia a planes y normas de ordenación territorial y urbanística y el artículo 117.1 a todo instrumento de planeamiento territorial y urbanístico, conforme además con la interpretación sostenida por el Tribunal Constitucional, en la Sentencia ya citada 140/1991, que entiende incluidos a todos los instrumentos de planeamiento (incluidos los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano y Estudios de Detalle).

- Los POFM han de respetar los preceptos de la legislación de costas conforme a los principios de jerarquía normativa y de competencia recogidos en el artículo 51.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Por otra parte, sería fácil eludir la aplicación de determinadas reglas de la Ley de Costas en la ordenación del litoral interpretando que tales determinaciones van orientadas a los concretos instrumentos de planeamiento urbanístico, cuando corresponde la determinación de dichos instrumentos a las competencias autonómicas como hemos expuesto

con anterioridad.

3º. También se ha sostenido por el centro directivo para rechazar la aplicación de las reglas explicitadas en el apartado 1, que el Tribunal Constitucional (Sentencia 149/1991) ha manifestado dudas sobre la constitucionalidad de la Disposición Transitoria Novena, 2 del Reglamento de Costas, cuya redacción ha servido de base para la posterior modificación de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley de Costas por la Ley 53/2002.

Sin embargo, pese a que sería lícito sostener que con esta concreta regulación se impone un determinado modelo urbanístico de fachada marítima a las Comunidades Autónomas, el Alto Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse específicamente sobre la constitucionalidad de la Disposición Transitoria Novena del Reglamento citado, con motivo de los conflictos positivos de competencias interpuestos contra el mismo por diversas Comunidades Autónomas, que fueron resueltos por su Sentencia núm. 198/1991, de 17 de octubre, alcanzando la conclusión, frente al alegato de que invadía y desconocía las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio, litoral y urbanismo, de que procedía desechar la pretendida infracción del orden constitucional de competencias que se imputa a la misma por las mismas razones que se expusieron en la STC 149/1991, con ocasión de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley de Costas, que desarrolla: "Ya más en particular, tampoco es objetable la remisión al Reglamento que hace el apartado 3 en lo que toca a la posibilidad de autorizar nuevos usos y construcciones en la servidumbre de protección que recaiga sobre terrenos clasificados como suelo urbano y siempre de conformidad con los planes de ordenación en vigor, pues, sin perjuicio del juicio que pueda merecer el desarrollo o concreción que ha llevado a cabo la Disposición Transitoria Novena, 2 del RC- que ha dispuesto que cuando la línea de edificaciones existentes estuviese situada a una distancia inferior a veinte metros desde el límite interior de la ribera del mar será posible la autorización de nuevas construcciones, si bien será preciso la observancia de una serie de criterios entre los que ocupa lugar preferente la necesidad de que, previa o simultáneamente al otorgamiento de aquélla, se proceda a la elaboración y aprobación de un Plan Especial, Estudio de Detalle u otro instrumento urbanístico-, la sujeción de la posibilidad de autorizar los nuevos usos y construcciones a los criterios que complementariamente se fijen por vía reglamentaria se justifica por las mismas razones que nos han llevado a rechazar la inconstitucionalidad del artículo 25.2, último inciso, máxime si se repara que ahora se trata de autorizar nuevos usos y construcciones en la servidumbre de protección al margen de los criterios generales establecidos por el artículo 25 de la Ley".

Hemos de concluir, obviamente, que los requisitos contenidos en la Disposición Transitoria Tercera, 3, 2ª, de la Ley de Costas son plenamente aplicables al POFM, recomendando a la Consejería la solución indicada por el informe del Servicio Jurídico de la Consejería, sugerido por la Dirección General de Costas del Estado, consistente en "que la homogeneidad pretendida no significa necesariamente que el tratamiento urbanístico tenga que ser el mismo para todas las manzanas que integran la zona, pudiéndose diferenciar por tramos, en función de las características actuales de las edificaciones existentes".

SEXTA.- Otras observaciones particulares al POFM de Los Urrutias.

Además de las observaciones de índole general expuestas con anterioridad, el Consejo Jurídico realiza otras de índole particular en respuesta a la petición general de Dictamen sobre el POFM de Los Urrutias.

I.- En cuanto al procedimiento.

Se ha ajustado al procedimiento previsto en el artículo 39 de la Ley 1/2001, si bien han de realizarse las siguientes observaciones:

- a) Si como consecuencia del informe de la Dirección General de Costas del Estado se

modificaran las previsiones del Plan en relación con la diferenciación de los diferentes tramos de fachada marítima que constituye parte esencial del citado Plan, habría de someterse de nuevo a información pública y audiencia del Ayuntamiento afectado, así como a los restantes organismos que hubieran intervenido preceptivamente en la elaboración (artículo 117.2 de la Ley de Costas).

b) La propuesta de Orden del titular de la Consejería contiene la publicación de la Resolución aprobatoria señalando que el contenido íntegro del Plan puede ser consultado en las dependencias de la Consejería competente. Pese a que dicho mandato es conforme con la modificación operada en el artículo 39.5 de la Ley 1/2001 por la Ley 2/2004, el Consejo Jurídico reitera la necesidad ya advertida en anteriores Dictámenes (por todos, el núm. 24/2004) de publicar las normas reguladoras del citado Plan, acorde con la jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación con los planes urbanísticos (por todas, Sentencia de la Sala 3^a, de 16 de abril de 2003), así como la notificación individualizada al Ayuntamiento de Cartagena, alegante y restantes departamentos que han comparecido en el expediente.

II. Contenido.

Al haberse ordenado de forma pormenorizada el tramo urbano del litoral de Los Urrutias (la superficie ordenada es de 362.920 m²), no sólo los terrenos afectados por la servidumbre de protección sino otros colindantes que completan las manzanas, con la perspectiva errónea de que la ordenación contenida en dichos planes puede agotar todos los aspectos urbanísticos incluso los atinentes a aspectos netamente de competencia municipal, sin que se deje un margen de ordenación al planeamiento municipal en su adaptación consustancial a todo instrumento de ordenación del territorio ordinario, el POFM, en su asimilación a Plan Especial, como se refleja en numerosos apartados del tomo relativo a la Ordenación, contiene un estudio detallado de la ordenación de su ámbito, incluso con ordenanzas estéticas, con el establecimiento de unidades de actuación, sistemas de gestión, programación y evaluación económica de las inversiones de la iniciativa privada y de las tres Administraciones (Local, Autonómica y Estatal). En realidad, al analizar el contenido del presente Plan, se observa que contiene también determinaciones propias de la otra modalidad de plan de ordenación del litoral ("de Ordenación de Playas"), concretamente las determinaciones atinentes al trazado y características de la red de accesos a la playa, peatonales y rodados, reservas de aparcamientos de terrenos (estas dos finalidades son comunes a ambos tipos de planes), así como el señalamiento de reservas para dotaciones y servicios, como se refleja en los criterios y objetivos de la ordenación propuesta contenidos en el apartado 3 del tomo de Ordenación: "el establecimiento de espacios libres y áreas estanciales y la creación de nuevas dotaciones públicas al servicio del área de ordenación y de las playas". Debería reflejarse esta doble naturaleza del Plan en relación con esta última determinación.

En coherencia con lo señalado sobre el alcance de estos Planes, el contenido del mismo debe contraerse a las finalidades previstas en el artículo 38.2 de la Ley 1/2001 (alineaciones, fijación de alturas y ordenación de volúmenes en la fachada marítima para un tratamiento homogéneo de la misma, objetivo de la Ley de Costas en esta franja) incluso con las determinaciones correspondientes al artículo 38.1 (en su vertiente de Plan de Ordenación de Playas), de manera que permita establecer las condiciones para otorgar las autorizaciones de usos no permitidos ordinariamente en la servidumbre de protección (competencia de la Administración regional), quedando las determinaciones restantes (ordenanzas estéticas, gestión urbanística, programación, etc.) como recomendaciones para la adaptación del planeamiento municipal (PGMO de Cartagena de acuerdo con las siglas de la actual denominación), previsión que ha de recogerse en la Resolución aprobatoria, que ni tan siquiera ha previsto dicha adaptación en contra de lo dispuesto en el artículo 39.5 y 19 de la Ley 1/2001, sin perjuicio de que el criterio

seguido por la Consejería consultante haya sido alterar en la menor medida posible las determinaciones del Plan General, siendo evidente, sin embargo, que se han introducido modificaciones puntuales al planeamiento general en la normativa aplicable a alguna manzana así como a otra clase de suelo (los aparcamientos en Actuación Aislada número 1).

En otro orden de ideas, debemos matizar dos aspectos:

- En el apartado 3.1 se señala que se ha tratado de salvaguardar todo el dominio público marítimo terrestre dejando fuera de ordenación todas aquellas edificaciones que lo invaden. En realidad dichas edificaciones no se han quedado fuera de ordenación por el Plan sino por aplicación de la Ley de Costas.
- En diversos apartados se recoge que se ha tenido en cuenta las edificaciones situadas en dominio público, previa indemnización al titular de las edificaciones actuales. Con dicha afirmación se está reconociendo a priori la indemnización cuando corresponde a la Administración titular de ese dominio (Administración Estatal) analizar la situación jurídica individualizada conforme a las disposiciones transitorias de la Ley de Costas y determinar la existencia o no de derechos indemnizatorios.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La competencia autonómica en materia de ordenación del territorio abarca la ordenación del litoral (Consideración Segunda)

SEGUNDA.- Los planes de ordenación de fachadas marítimas, aunque formalmente estén encuadrados en los instrumentos de ordenación del territorio, se asimilan por su finalidad y contenido a planes especiales de naturaleza urbanística (Consideración Tercera, 1).

TERCERA.- El reconocimiento de las competencias urbanísticas de los Ayuntamientos, por la Ley 1/2001, obliga a la Consejería consultante a reconsiderar el contenido y limitaciones de estos planes para que su aprobación no menoscabe el principio de autonomía municipal por las razones que se recogen en la Consideración Tercera, 2. En particular, se recomienda que se apruebe un POFM que contenga, con carácter general, los criterios de homogeneización de las fachadas marítimas de los suelos urbanos de la Región, así como para acotar sus tramos en la servidumbre de protección, dejando las ordenaciones pormenorizadas a los instrumentos de planeamiento urbanístico que han de ser aprobados por los Ayuntamientos.

CUARTA.- La concurrencia de competencias sobre un mismo espacio físico plantea dificultades en casos concretos, en los que hay que buscar soluciones de cooperación (Consideración Cuarta). La objeción señalada por la Dirección General de Costas no es vinculante a efectos de interrumpir el procedimiento de aprobación del Plan, con la apertura de un periodo de consultas por afectar a la servidumbre de protección, cuya ejecución corresponde a la Comunidad Autónoma.

QUINTA.- Las reglas contenidas en la Disposición Transitoria Tercera, 3, 2^a, de la Ley de Costas son plenamente aplicables al POFM, entre ellas, que la longitud de las fachadas de los solares, edificados o no, sobre los que se deba actuar para lograr la pretendida homogeneidad, no supere el 25% de la longitud total de fachada del tramo correspondiente, recomendando a la Consejería la solución indicada por el Servicio Jurídico de la Consejería consultante (Consideración Quinta).

SEXTA.- Ha de acomodarse el POFM de Los Urrutias a las observaciones realizadas en el presente Dictamen, sobre todo en lo que concierne a los aspectos de competencia municipal (Consideración Sexta).

No obstante, V.E. resolverá