



Roj: **STS 918/2024 - ECLI:ES:TS:2024:918**

Id Cendoj: **28079130052024100030**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **13/02/2024**

Nº de Recurso: **3290/2022**

Nº de Resolución: **247/2024**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **ANGELES HUET DE SANDE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CV 194/2022,**
ATS 13926/2022,
STS 918/2024

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 247/2024

Fecha de sentencia: 13/02/2024

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 3290/2022

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 30/01/2024

Ponente: Excm. Sra. D.^a Ángeles Huet De Sande

Procedencia: T.S.J.COM.VALENCIANA CON/AD SEC.1

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

Transcrito por: L.C.S.

Nota:

R. CASACION núm.: 3290/2022

Ponente: Excm. Sra. D.^a Ángeles Huet De Sande

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 247/2024

Excmos. Sres. y Excm. Sra.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy



D. Ángel Ramón Arozamena Laso

D. Fernando Román García

D.^a Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 13 de febrero de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación interpuesto por Metrovacesa S.A., actuando en su representación procesal el procurador don Arturo Romero Ballester y bajo la defensa jurídica de don Enrique Sánchez Goyanes y don Ignacio Sanz Jurdado, contra la sentencia 89/2022 de 14 de febrero, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, dictada en el PO 122/2019, contra resolución de 1 de abril de 2019 de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar del Ministerio para la Transición Ecológica por la que se acuerda inadmitir el recurso de alzada interpuesto contra el informe emitido por el Servicio de Costas de Alicante en relación con el estudio de detalle de actuación 2, del área de reparto 80, en el término municipal de Torrevieja.

Ha comparecido como parte recurrida la Administración General del Estado y en su representación y defensa la Abogacía del Estado.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.^a Ángeles Huet De Sande.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. En el procedimiento ordinario núm. 122/2019, la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, con fecha 14 de febrero de 2022, dictó sentencia cuyo fallo es del siguiente tenor:

"1.- Estimamos en parte el recurso contencioso administrativo interpuesto por la mercantil Metrovacesa S.A. contra la resolución de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar del Ministerio para la Transición Ecológica, de 1- 4-2019 por la que se acuerda inadmitir el recurso de alzada interpuesto por la representación de Metrovacesa S.A. contra el informe emitido por el Servicio de Costas de Alicante de fecha 8 de octubre de 2018 en relación con el estudio de detalle de actuación 2, del área de reparto 80 en el término municipal de Torrevieja.

"2.- Declaramos la admisibilidad del recurso de alzada interpuesto, desestimando el recurso interpuesto en cuanto a las demás pretensiones formuladas.

"3.- No hacemos pronunciamiento en cuanto al pago de las costas procesales causadas."

SEGUNDO. Contra la referida sentencia la representación procesal de Metrovacesa S.A. preparó recurso de casación, que por la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana se tuvo por preparado mediante auto de 13 de abril de 2022, que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento a las partes.

TERCERO. Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, con fecha 11 de octubre de 2022, dictó auto en cuya parte dispositiva se acuerda:

"1.º) Admitir a trámite el recurso de casación preparado por la representación procesal de Metrovacesa, S. A. contra la sentencia, de 14 de febrero de 2022, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sección primera), que estima parcialmente el P.O. núm. 122/2019 interpuesto contra la resolución, de 1 de abril de 2019, de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar del Ministerio para la Transición Ecológica por la que se acuerda inadmitir el recurso de alzada interpuesto contra el informe emitido por el Servicio de Costas de Alicante en relación con el estudio de detalle de actuación 2, del área de reparto 80, en el término municipal de Torrevieja.

"2.º) Precisar que las cuestiones sobre las que se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consisten en determinar:

"1. Si debe someterse al informe previsto en el art. 117 de la Ley de Costas un instrumento de planeamiento que lleva a cabo una ordenación que afecta exclusivamente a la zona de influencia que prevé dicha ley y, en caso afirmativo, si dicho informe tendrá carácter vinculante conforme a lo previsto en el art. 112.a) de la Ley de Costas.



"2. Si la ordenación urbanística de terrenos clasificados como suelo urbano con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas e incluidos en la zona de influencia de costas ha de respetar los criterios establecidos en el artículo 30 de la Ley de Costas.

"3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación, los arts. 30 y 112.a), 117 y la disposición transitoria 3.ª.3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y los arts. 59, 222, 227 y disposiciones transitorias octava, novena y décima del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.

"4.º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

"5.º) Comunicar inmediatamente a la Sala de Instancia la decisión adoptada en este auto.

"6.º) Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala, competente de conformidad con las vigentes normas de reparto."

CUARTO. La representación procesal de Metrovacesa, S.A. interpuso recurso de casación en el que termina suplicando a la Sala que:

"[...] tenga por interpuesto recurso de casación contra la sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana de 14 de febrero de 2022, recaída en el P.O. 122/2019, lo estime y, en su virtud, case y anule la misma, declarando en su lugar:

"Que las determinaciones propias de la zona de influencia no se aplican a los terrenos comprendidos en el Estudio de Detalle "El Acequión" de Torrevieja, clasificados como suelo urbano con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas;

"Que no es preceptivo solicitar informe previsto en el artículo 117 de la Ley de Costas para un instrumento de planeamiento que afecta exclusivamente a la zona de influencia;

"Que el antedicho informe carece de fuerza vinculante y no impide la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento en cuestión, y;

"Que se reconozca expresamente el derecho a continuar la tramitación legal para la aprobación definitiva del Estudio de Detalle en cuestión.

"Todo ello con cuantos demás pronunciamientos en Derecho correspondan, incluida la condena en costas a la contraparte si se opusiere a la estimación del presente recurso."

QUINTO. La Abogacía del Estado se opuso al recurso de casación interpuesto de contrario, mediante escrito en el que termina suplicando a la Sala que:

"[...] tenga a esta representación del Estado por OPUESTA al recurso de casación interpuesto de contrario y en su momento declare no haber lugar al recurso de casación formulado."

SEXTO. Mediante providencia de 18 de septiembre de 2023, se señaló el presente recurso para votación y fallo el día 17 de octubre de 2023, suspendiéndose el señalamiento para oír a las partes sobre el estado de tramitación del estudio de detalle al que se refiere el informe impugnado en la instancia, presentando alegaciones ambas partes de las que se desprende que el citado estudio de detalle caducó, habiéndose presentado otro nuevo que se encuentra en tramitación.

SÉPTIMO. Tras ello, se señaló nuevamente para votación y fallo el día 30 de enero de 2024, fecha en que tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Algunos antecedentes.

El mejor entendimiento de las cuestiones que en el presente recurso de casación se plantean requiere que, utilizando la facultad que nos proporciona el art. 93.3 LJ, expongamos algunos antecedentes que derivan de los propios escritos de alegaciones presentados en la instancia por la mercantil recurrente (escrito de demanda), así como del expediente administrativo.

a).- La recurrente, Metrovacesa, S.A., es propietaria de una parcela situada en primera línea de mar junto al puerto deportivo de Torrevieja, terreno conocido como "El Acequión".

b).- Se trata de unos terrenos clasificados como suelo urbano por el PGOU de Torrevieja aprobado definitivamente el 22 de diciembre de 1986, desarrollados a través del Plan Especial de Reforma Interior (PERI)



"El Acequión" aprobado definitivamente en el año 1991. Estos instrumentos urbanísticos posibilitaban en la zona la construcción máxima de seis alturas en tipología de bloque cerrado.

c).- El 6 de abril de 2010, se aprobó definitivamente la Modificación Puntual del Plan General de Torrevieja n.º 52 que permitía la edificación de torres de un máximo de planta baja+26 plantas+ático en la subzona de ordenanza 8, dentro de la Unidad de Actuación 2 recogida en el PERI "El Acequión".

d).- Metrovacesa, S.A., como propietaria de los terrenos antedichos, redactó y promovió la tramitación del Estudio de Detalle -Estudio de Detalle de Unidad de Actuación 2, Área de Reparto 80, de la Modificación Puntual n.º 52 del PGOU de Torrevieja- referido a dichos terrenos que prevé la construcción de tres torres, las dos primeras de 29 plantas de uso residencial y, la tercera, de 23 plantas y uso hotelero. El ámbito del Estudio de Detalle se localiza en su totalidad dentro de la zona de influencia de 500 metros.

e).- En el curso de la tramitación del Estudio de Detalle, con fecha 8 de octubre de 2018, al amparo de los arts. 112.a) y 117 de la Ley de Costas, se emitió informe de carácter desfavorable por el Servicio Provincial de Costas de Alicante de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar del Ministerio para la Transición Ecológica en el que, en soporte de tal conclusión, se efectúan diversas objeciones que, sustancialmente, son las siguientes:

- La Modificación Puntual n.º 52 del PGOU de Torrevieja llevada a cabo en 2010, no fue objeto del informe preceptivo y vinculante regulado en el art. 117.2 de la Ley de Costas.

- Deficiencias en la representación en el plano de los deslindes del dominio público aprobados en 2011 y 2015.

- No se ha representado en ningún plano ni la línea de influencia ni la servidumbre de acceso al mar.

- En los planos de ordenación se incorporan al área de reparto terrenos que no están integrados en el ámbito y que podrían pertenecer al Ayuntamiento de Torrevieja o bien a la zona de servicio del puerto, cuestión que debería aclararse.

- En relación con la servidumbre de tránsito, el plano le da el uso de "Espacio Libre" y no se ha trasladado al Estudio de Detalle la necesidad de garantizar que la zona de servidumbre de tránsito quede permanentemente expedita, habiéndose proyectado, además, un desnivel que podría impedir el tránsito peatonal y el de los vehículos de vigilancia.

- En cuanto a la servidumbre de protección, se destaca la dificultad de reflejar en los planos la zona de servidumbre de protección, así como que el plano le da los usos de "espacio libre" y "viario", sin que se hayan trasladado al Estudio de Detalle la necesidad de que los usos permitidos estén sujetos a lo dispuesto en el Título II de la Ley de Costas; también se indica que las construcciones bajo rasante (se propone la construcción de tres plantas sótano, una de ellas destinada a un uso comercial y, las otras dos, a garajes vinculados al uso residencial), si bien en algún plano podrían quedar fuera de la zona de servidumbre de protección, en otros, este extremo no queda acreditado.

- En relación con las edificaciones en altura situadas en la zona de influencia, se destaca que: (i) la altura de las edificaciones se justifica en la Modificación Puntual n.º 52 del PGOU aprobada en 2010, y se reitera que esta modificación no fue objeto de informe de costas; y (ii) no se respeta la prohibición de pantallas arquitectónicas del art. 30 de la Ley de Costas.

- En el plano sobre ordenación del tráfico se ha previsto que el acceso de vehículos al edificio de uso residencial se realice a través del dominio público marítimo terrestre (zona portuaria), afectándolo de una servidumbre de paso, lo que deberá ser objeto de autorización ante la Administración portuaria.

f).- Frente a este informe desfavorable, Metrovacesa, S.A. interpuso recurso de alzada que fue declarado inadmisibile por resolución de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar de 1 de abril de 2019, por considerar, al amparo del art. 112.1 de la Ley 39/2015, que el informe impugnado tenía la consideración de mero acto de trámite no susceptible de impugnación autónoma porque no impide continuar el procedimiento ni decide directa o indirectamente el fondo del asunto.

g).- Contra esta resolución la parte interpuso recurso contencioso administrativo en el que se dictó la sentencia objeto del presente recurso de casación, sentencia de la Sección Primera de la Sala de Valencia de 14 de febrero de 2022, que estima parcialmente el recurso, solamente en el sentido de declarar admisible el recurso de alzada, confirmando, en cambio, el sentido desfavorable del informe de costas impugnado.

SEGUNDO. La sentencia recurrida.

La sentencia recurrida, dictada por la Sala de Valencia con fecha 14 de febrero de 2022, estima parcialmente el recurso interpuesto por Metrovacesa, S.A., contra la resolución de la Dirección General de Sostenibilidad



de la Costa y del Mar del Ministerio para la Transición Ecológica de 1 de abril de 2019, por la que se acuerda inadmitir el recurso de alzada interpuesto contra el informe emitido por el Servicio Provincial de Costas de Alicante de 8 de octubre de 2018, en relación con el Estudio de Detalle de la Unidad de Actuación 2, del Área de Reparto 80, en el término municipal de Torrevieja.

La estimación parcial se produce al entender la Sala que el recurso de alzada debió declararse admisible, pero confirma el sentido desfavorable del informe impugnado.

En relación con la admisibilidad de la alzada, la sentencia recurrida, tras reproducir diversas sentencias de esta Sala en relación con la naturaleza del informe previsto en los art. 112 y 117 de la Ley de Costas, considera en su fundamento tercero que:

"El dictamen del Servicio Provincial de Costas de Alicante es un acto de trámite cualificado que impide la continuación del procedimiento por su carácter vinculante y negativo en este caso.

"Es indudable que el informe previsto en el art. 117.2 de la Ley de Costas tiene carácter preceptivo y vinculante de acuerdo con la jurisprudencia recogida en el fundamento anterior. Se trata de un acto de trámite cualificado que al amparo de lo previsto en el art. 25 de la LJCA puede ser impugnado en vía contencioso administrativo por impedir la continuación del procedimiento en este caso al ser negativo, decidiendo la suerte del mismo (lo mismo establece el art. 112 de la Ley 39/2015). A este supuesto se refiere precisamente la sentencia del T.S. de 10-10-1995, recurso 2547/1993, que alude precisamente a la imposibilidad jurídica de llevar a cabo el planeamiento proyectado cuando el informe es negativo para el instrumento de planeamiento de iniciativa particular. En los mismos términos se pronuncia la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Galicia de 19-1-2017, recurso 4288/2015. Como consecuencia de ese informe de carácter negativo se acordó por la Comisión de Evaluación Ambiental de la Generalitat Valenciana en sesión de fecha 26 de septiembre de 2019 emitir declaración ambiental y territorial estratégica en sentido desfavorable para el Estudio de Detalle presentado.

"Se debió admitir el recurso de alzada y decidir sobre las pretensiones ejercitadas en el mismo. Su omisión obliga a la Sala a entrar en su conocimiento en cuanto a la petición de la declaración de que el informe debiera ser favorable con el fin de que se siguiese tramitando el proyecto de Estudio de Detalle presentado hasta su final aprobación."

Entra, a continuación, la Sala de instancia a analizar el contenido del informe impugnado, confirmando su carácter desfavorable con esta argumentación contenida en su fundamento cuarto:

"El sentido del informe del Servicio de Costas de Alicante no puede ser favorable.

"Debemos acoger la argumentación que desarrolla la parte actora sobre la aplicación al caso de la aplicación de la disposición transitoria 3.ª.3 de la Ley 22/88, de 28 de julio, y de que el suelo tomado en consideración tiene la cualidad de urbano, quedando sometido a las servidumbres previstas en ella con la salvedad de que la servidumbre de protección será de 20 metros.

"El problema se plantea con relación a la zona de influencia que no es servidumbre sino limitación de la propiedad. Ahora bien, también la mencionada disposición transitoria 3.ª.3 con relación a ese suelo urbano clasificado como tal antes de la entrada en vigor de la mencionada Ley concretamente según el PGOU de Torrevieja aprobado definitivamente el 22-12-1986, establece que: "El señalamiento de alineaciones y rasantes, la adaptación o reajuste de los existentes, la ordenación de los volúmenes y el desarrollo de la red viaria se llevará a cabo mediante Estudios de Detalle y otros instrumentos urbanísticos adecuados que deberán respetar las disposiciones de esta ley y las determinaciones de las normas que se aprueban con arreglo a la misma." Entre esas determinaciones están las previstas en el art. 30 de la Ley de Costas en vigor que se refiere a la zona de influencia con una anchura mínima de 500 metros que debe respetar las exigencias de protección del dominio público marítimo a través de los siguientes criterios: "a) En tramos de playa y con acceso de tráfico rodado, se preverán reservas de suelo para aparcamientos de vehículos en cuantía suficiente para garantizar el estacionamiento fuera de la zona de servidumbre de tránsito; b) Las construcciones habrán de adaptarse a lo establecido en la legislación urbanística. Se deberá evitar la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, sin que, a estos efectos, la densidad de edificación pueda ser superior a la media del suelo urbanizable programado o apto para urbanizar en el término municipal respectivo." La propia literalidad de dicha disposición transitoria obliga a que el estudio de detalle en ciernes deba respetar las exigencias que impone el mencionado art. 30 de la Ley de Costas, sobre cuya observancia se pronuncia el informe del Servicio de Costas con un juicio de incompatibilidad por no cumplir con la disposición y altura de modo armónico con el entorno, lo cual provoca un efecto pantalla sobre el litoral, dando lugar a una vulneración de lo previsto en el ya mencionado art. 30.



"A la vista del contenido del informe discutido de 8 de octubre de 2018 no se pueden admitir las objeciones que opone la parte recurrente descalificándolo por plantear cuestiones puramente formales de metodología o procedimiento, sin sustancia propia que lo invalidan o descalifican, o haciendo menciones a prevenciones sobre la zona de influencia que no debieran merecer un juicio negativo al Estudio de Detalle en trámite.

"La prueba más evidente de que las objeciones son serias, fundadas y procedentes es que el equipo redactor del proyecto de estudio de detalle en su contestación de fecha 11-8-2018 al citado dictamen las recoge en el sentido de merecer una modificación del estudio para acoplar esas exigencias y adaptarlo a las mismas. De la misma forma la propia Comisión de Evaluación Ambiental en su sesión de 26-9-2019 emite declaración desfavorable con fundamento en el informe del Servicio de Costas de acuerdo con las consideraciones que realiza, no desde el punto de vista formal, sino en cuanto a las limitaciones que le constriñen al estar afectado en sentido negativo por el expediente de deslinde realizado, dominio público marítimo terrestre, servidumbre de tránsito, servidumbre de protección y en última instancia al encontrarse dentro de la zona de influencia (500 metros) y no cumplir con la disposición y altura de modo armónico con el entorno, lo cual resultaría incompatible con lo previsto en el art. 30 de la mencionada Ley de Costas.

"El equipo redactor del proyecto de estudio de detalle en su contestación de fecha 11-8-2018 al tan repetido dictamen, con la salvedad de las objeciones que se formulan a la formación de pantallas arquitectónicas y la acumulación de volúmenes en la zona de influencia, recoge todas las observaciones del informe oficial en el sentido de merecer una modificación del estudio para acoger esas exigencias y someterlo a las mismas.

"Así, y respecto al área de reparto se revisa, de modo que el límite sur de la unidad de actuación será el que marcan las coordenadas definidas en el anexo I, siendo modificados en ese sentido todos los planos del Estudio de Detalle. En cuanto a la servidumbre de tránsito se admite que se recogerá de forma clara en el plano 0.01 calificación, el alcance de la zona de tránsito, y asimismo se recogerá que dicha zona quedará permanentemente expedita. También respecto de los desniveles en la zona de tránsito se transformarán las plataformas para solucionar los accesos evitando desniveles que impidan el tránsito de personas en la zona de servidumbre de tránsito. Por lo que hace a la servidumbre de protección de la misma manera se acepta trasladar al Estudio de Detalle las consideraciones sobre el uso como espacio libre y viario que da acceso a la plaza que generan las torres; de igual modo se acuerda trasladar al estudio de detalle las consideraciones de que los usos permitidos en la zona de servidumbre de protección estarán sujetos a lo dispuesto en el título II de la Ley de Costas, debiendo contar en todo caso con la autorización del órgano competente de la Comunidad Autónoma. Igualmente, y en punto a la dificultad de situar en los planos 0.04.1 y 0.04.2 la zona de servidumbre de protección, se asume introducir en esos documentos las líneas que marcan tanto el dominio público marítimo terrestre, la zona de servidumbre de tránsito, la zona de la servidumbre de protección, así como las líneas que marcan las unidades funcionales. Por último, y con el fin de evitar una servidumbre de paso sobre el dominio público terrestre se prevé un nuevo acceso a la UF-2 a través de la calle peatonal San Julián con la que linda por el Este la Unida funcional objeto del Estudio de Detalle.

"Se reconocen, pues, deficiencias en el Estudio de Detalle presentado que afectan a las servidumbres a las que quedan sujetos los terrenos donde se asientan las torres así como a su delimitación y uso, amén del desconocimiento de las limitaciones impuestas por el art. 30 de la Ley de Costas, lo que condiciona su aprobación o que su valoración pueda ser positiva, por lo cual no cabe admitir que el informe se acepte como favorable a su aprobación, sin perjuicio, claro está, del derecho de la parte a presentar uno nuevo que corrija tales deficiencias.

"Procede, en virtud de todo lo fundamentado, la estimación en parte del recurso contencioso-administrativo entablado."

TERCERO. El auto de admisión del recurso.

Precisa que las cuestiones en las que aprecia interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consisten en determinar:

1. Si debe someterse al informe previsto en el art. 117 de la Ley de Costas un instrumento de planeamiento que lleva a cabo una ordenación que afecta exclusivamente a la zona de influencia que prevé dicha ley y, en caso afirmativo, si dicho informe tendrá carácter vinculante conforme a lo previsto en el art. 112.a) de la Ley de Costas.
2. Si la ordenación urbanística de terrenos clasificados como suelo urbano con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas e incluidos en la zona de influencia de costas ha de respetar los criterios establecidos en el artículo 30 de la Ley de Costas.

E identifica como normas jurídicas que, en principio, debemos interpretar, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso, las siguientes: los arts. 30



y 112.a), 117 y la disposición transitoria 3.ª.3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y los arts. 59, 222, 227 y disposiciones transitorias octava, novena y décima del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.

Asimismo, el auto de admisión pone de relieve la existencia de una sentencia de la Sala, STS de 22 de noviembre de 2012, rec. 1198/2011, que guarda relación con la primera de las cuestiones.

CUARTO. El escrito de interposición de Metrovacesa, S.A..

Sus razonamientos son en suma los siguientes:

A.- Infracción de los arts. 117 de la Ley de Costas, 227 de su Reglamento y de la doctrina contenida en la sentencia de 22 de noviembre de 2012, rec. 1198/2011, cuyos fundamentos reproduce y analiza, por entender que, de esta sentencia, así como del tenor literal del citado precepto reglamentario, se desprende que cuando el instrumento de planeamiento afecte a la zona de influencia, como es el caso de autos, no es preceptivo el informe previsto en el art. 117 de la Ley de Costas.

Esta infracción resulta tanto más inexplicable cuando fue el propio Tribunal *a quo* el que en el FJ 2.º de su sentencia, intitulado precisamente "La jurisprudencia que sienta los criterios para la decisión del asunto", citó y transcribió la STS de 22 de noviembre de 2012. A pesar de indicar explícitamente que dicha STS era aplicable para la resolución de la litis, la decisión adoptada es la diametralmente opuesta, considerando preceptivo el informe previsto en el artículo 117 de la Ley de Costas durante la tramitación de un Estudio de Detalle que no ordenaba el litoral, afectado únicamente por la zona de influencia.

B.- Infracción de los arts. 112.a) de la Ley de Costas y 222.a) de su reglamento y de la jurisprudencia contenida en las STC 149/1991, y STS de 14 de febrero de 2014, rec. 3937/2011, cuyos fundamentos también reproduce y analiza, conforme a la cual, el informe de costas, en lo relativo a la zona de influencia, no tiene carácter vinculante.

Conforme a esta jurisprudencia, cuando la Administración de costas proponga objeciones basadas en las limitaciones impuestas en la zona de influencia, tales objeciones no vinculan al planificador. Sin embargo, cuando las objeciones manifestadas en el informe se basen en el ejercicio de facultades propias como la utilización del demanio marítimo-terrestre o la protección de sus servidumbres, tales objeciones sí resultan vinculantes. En el primer caso, la Administración podrá objetar la infracción de las determinaciones de la Ley de Costas sobre la zona de influencia, pero para ello deberá acudir a los Tribunales, pues su informe no tendrá carácter vinculante.

Por tanto, en la medida en que el sentido desfavorable del informe de autos descansa sobre supuestas vulneraciones que afectan a la zona de influencia, no puede entenderse vinculante. Sin embargo, el Tribunal *a quo* llega a la convicción opuesta.

C.- Infracción de la disposición transitoria tercera de la Ley de Costas y de las disposiciones transitorias octava, novena y décima de su reglamento, en relación con el art. 30 de la Ley de Costas y art. 59 de su reglamento, ya que el suelo concernido por el Estudio de Detalle estaba clasificado como urbano desde el PGOU de 1986, antes de la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988, por lo que no le resultaban de aplicación las limitaciones de la zona de influencia y la zona de servidumbre de protección se limita a 20 metros.

Explica que la disposición transitoria tercera de la Ley de Costas establece unos grados o niveles de aplicación de las normas de protección del demanio marítimo terrestre en función de la clasificación que tuvieran los terrenos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas:

(Suelo urbanizable no programado y suelo no urbanizable: Son plenamente aplicables las disposiciones sobre las zonas de servidumbre de protección y de influencia. (DT 3.ª.1 LC y DT 8.ª del RGC)

(Suelo urbanizable programado: En este caso la norma diferencia tres supuestos:

- Plan parcial no aprobado: Se equipara al SUNP y SNU. Son de aplicación las disposiciones sobre las zonas de servidumbre de protección y de influencia (DT 3.ª.2.a LC y DT 9.ª.1.a RGC).

- Plan parcial aprobado: Se equipara al SU. No son de aplicación las disposiciones sobre la zona de influencia, pero sí sobre servidumbres, con la salvedad de que la servidumbre de protección tendrá una anchura de 20 metros (DT 3.2.b LC y DT 9.ª.1.b RGC).

- Plan parcial aprobado entre el 01-01-1988 y 29-06-1988: Necesidad de revisarlos para adaptarlos a las disposiciones de la LC siempre que no dé lugar a indemnización (DT 3.ª.2.b LC y DT 9.ª.1.b RGC).



(Suelo urbano: No son de aplicación las disposiciones sobre la zona de influencia, pero sí sobre servidumbres, con la salvedad de que la servidumbre de protección tendrá una anchura de 20 metros (DT 3.ª.3 LC y DT 10.ª.1 RGC).

No termina aquí la DT 3.ª.3 LC y DT 10.ª.1 RGC, señalando la posibilidad de autorizar nuevos usos y construcciones, así como señalar alineaciones y rasantes, adaptar las existentes, ordenar volúmenes y desarrollo de la red viaria mediante Estudios de Detalle. Señalándose en este último supuesto que dichos Estudios de Detalle deberán respetar las disposiciones de esta ley. Pero dicha precisión debe entender referida a las limitaciones propias del artículo 25 LC, relativas a la zona de protección, no las referidas a la zona de servidumbre, previstas en el artículo 30 LC, porque las limitaciones de la zona de servidumbre nunca se aplican al suelo urbano categorizado como tal con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas, de lo que no deja dudas la DT 3.ª.3 de dicha norma: "Los terrenos clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de la presente Ley estarán sujetos a las servidumbres establecidas en ella, con la salvedad de que la anchura de la servidumbre de protección será de 20 metros", no constituyendo una servidumbre la zona de protección. Y esta apreciación no se deriva únicamente de la interpretación sistemática del régimen transitorio de la normativa de costas, sino que tiene expreso apoyo en la jurisprudencia de esta Sala, de la que da buena muestra la STS de 28 de julio de 2009 (RC 2009/2005), cuya fundamentación reproduce.

Considera que la jurisprudencia citada por esta parte, la realmente decisiva para la resolución de la controversia, es muy clara al respecto: "en las zonas urbanas o urbanizables, en las que sí se han consolidado tales derechos de aprovechamiento, no se aplican las determinaciones sobre la zona de influencia y la anchura de la servidumbre de protección se limita a 20 metros" nos recordaba la STS de 17 de noviembre de 2003 y "en las zonas donde sí se ha consolidado dicho derecho la zona de influencia y la de servidumbre de protección se limitan a 20 metros" enfatizaba la posterior STS de 28 de julio de 2009.

En definitiva, a lo que aquí importa para dar respuesta a la última de las cuestiones que según el auto de admisión presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, hemos de estar a la interpretación sistemática del régimen transitorio de la Ley y Reglamento de Costas y a la jurisprudencia que ha determinado que en un supuesto como el de autos no se aplican las determinaciones sobre la zona de influencia y la anchura de protección se limita a 20 metros.

QUINTO. El escrito de oposición de la Abogacía del Estado.

Sus argumentos pueden resumirse en estos términos:

A.- Comparte que el contenido del informe emitido al amparo del art. 117 de la Ley de Costas en relación con la zona de influencia no es vinculante, pero afirma su carácter preceptivo en todo caso ya que así se deriva del art. 112 de la Ley de Costas y del art. 222 de su reglamento. Y añade:

"Pero además el artículo 227.4 del Reglamento General de Costas exige que para tramitar estos informes en los planos correspondientes deberán estar representadas las líneas de ribera del mar, de deslinde del dominio público marítimo-terrestre, de servidumbre de protección, de servidumbre de tránsito, **de zona de influencia** y de servidumbre de acceso al mar, definidas conforme lo dispuesto en la Ley 22/1988, de 28 de julio.

" En caso de que se incumplan las condiciones anteriores, el órgano que emita el informe lo comunicará al remitente, no iniciándose el cómputo del plazo para su emisión hasta que la documentación se remita en forma.

"La cuestión es simple, si el informe no se remite a la Administración del Estado, ésta no puede valorar si se da cumplimiento a la normativa de Costas en la zona de influencia, a pesar de que lo que se informe no tenga carácter vinculante.

"Por todo lo explicado y expuesto, cualquier instrumento de planeamiento debe remitirse, preceptivamente, para informe a efectos de valorar su compatibilidad con la normativa de Costas."

Y por último, en relación con esta cuestión, no comparte cuanto al respecto se indica en la STS de 22 de noviembre de 2012, rec. 1198/2011, citada por los recurrentes, en cuanto al carácter no preceptivo del informe de los instrumentos de planeamiento que afecten exclusivamente a la zona de influencia, y no al dominio público marítimo terrestre y sus zonas de servidumbre, por entender que cualquier instrumento de planeamiento que afecte al litoral, directa o indirectamente, debe ser objeto de informe de costas.

B.- Y en cuanto a la interpretación de la disposición transitoria tercera, apartado 3 de la Ley de Costas, se remite a la llevada a cabo en la STSJ de Andalucía, de 12 de enero de 2022, cuyo contenido reproduce ampliamente, en cuanto a la total aplicación de la zona de influencia al suelo clasificado como urbano a la entrada en vigor de la Ley de Costas sobre el que, a esa fecha, no se hubieran iniciado actuaciones de transformación y, por tanto, no se hubieran consolidado los aprovechamientos urbanísticos.



Considera, así, que "las disposiciones transitorias contienen previsiones de excepcionalidad, para una situación concreta y en un espacio temporal concreto, esto es, en el caso que nos ocupa, para las edificaciones que ya estaban construidas a la entrada en vigor de la Ley de Costas. Se trata por tanto, de unas reglas de derecho intertemporal, enormemente respetuosas con las situaciones jurídicas creadas antes de la entrada en vigor de la Ley de Costas.

"El legislador de 1988 era consciente de que la configuración ex novo de la llamada zona de servidumbre de protección y de la zona de influencia significaba una importante incidencia en los derechos de los particulares sobre bienes situados en estos espacios y que, por tanto, su aplicación no podía ser indiscriminada, ni uniforme, sino que, por el contrario, tenía que atender las situaciones jurídicas existentes a la entrada en vigor de la Ley. De este modo, la Ley y el reglamento contiene un importante conjunto de reglas de Derecho transitorio en las que, por un lado, se ha procurado respetar las situaciones urbanísticas anteriores pero, por otro, intenta que gradualmente se tengan en cuenta los criterios y limitaciones necesarios para la protección del demanio marítimo-terrestre, y, al mismo tiempo, se eviten las actividades fraudulentas, realizadas para buscar mecanismos indirectos que impidiesen la plena aplicación de la Ley de Costas".

SEXTO. Las cuestiones que presentan interés casacional objetivo.

Son dos las preguntas que nos formula el auto de admisión por haber apreciado en ellas interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, la primera, se refiere al informe de la Administración del Estado previsto en los arts. 112.a) y 117 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, en relación con el planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral y a su carácter preceptivo y/o vinculante respecto de instrumentos de ordenación de terrenos situados en la zona de influencia; y, la segunda, a la interpretación de la disposición transitoria tercera, apartado 3, de dicha ley, en relación con la aplicabilidad de las limitaciones de la zona de influencia a suelos clasificados como urbanos con anterioridad a la entrada en vigor de la ley de costas.

Abordaremos, por tanto, las dos cuestiones que nos plantea el auto de admisión sobre las que ha versado el debate sostenido en la instancia. Queda fuera de nuestro análisis, por no haberse apreciado en ello interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia ni haberse planteado por las partes en esta sede, la impugnabilidad misma del informe de costas aquí emitido.

A.- Sobre el carácter preceptivo y/o vinculante del informe de la Administración del Estado previsto en los arts. 112.a) y 117 de la Ley de Costas .

A.1.- La primera cuestión que debemos resolver es si debe someterse al informe previsto en el art. 117 de la Ley de Costas un instrumento de planeamiento que lleva a cabo una ordenación que se ubica exclusivamente en la zona de influencia que prevé dicha ley y, en caso afirmativo, si dicho informe tendrá carácter vinculante conforme a lo previsto en el art. 112.a) de la Ley de Costas.

Nuestra respuesta debe partir de la doctrina de esta Sala en relación con el informe al que se refieren los arts. 112.a) y 117 de la Ley de Costas, doctrina que viene de antiguo (sentencias de 22 de abril de 1999, rec. 2410/1993, 7 de junio de 2001, rec. 1788/1994, ó 14 de febrero de 2014, rec. 3937/2011), que se encuentra sustentada, a su vez, en la que emana de diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional y sobre la que hemos tenido ocasión de profundizar en nuestra reciente sentencia de 28 de marzo de 2023, rec. 2254/2022, FJ 5 B, en la que hemos recordado los postulados fundamentales a los que responde el citado informe.

En esta última sentencia -a cuyas más matizadas consideraciones nos remitimos- recordábamos, en apretadas síntesis, la doctrina constitucional, según la cual:

"[...] No existe, en definitiva, duda alguna, a la luz de la doctrina constitucional recién glosada, de que el Estado ejerce una competencia propia, ex art. 149.1.23 CE, y, de forma conexas, ex art. 149.1.1 CE, para establecer servidumbres y limitaciones en los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre -y, entre ellas, la servidumbre de protección- a los efectos de garantizar la protección y defensa de sus condiciones medioambientales, y ello sin perjuicio alguno de las competencias autonómicas para la ordenación del territorio y el urbanismo, que no se ven desconocidas por aquella regulación. Lo que sirve tanto para el régimen establecido con vocación de futuro en la legislación de costas como para el régimen transitorio. En estos términos, sólo al Estado compete, en efecto, el establecimiento de tales servidumbres y limitaciones y, por ende, la precisión de su alcance y contenido" STC 87/2012, FJ 4.

Y concluimos nosotros:

"Así pues, la regulación prevista en la LC configura un modelo de protección del litoral que incide en la regulación del suelo contenida en los instrumentos de planificación territorial y urbanística, de competencia autonómica y local, que necesariamente deben integrar en su contenido tanto la regulación en ella prevista sobre el dominio público marítimo terrestre como las limitaciones y servidumbres que afectan a los terrenos colindantes. En



definitiva, puede sostenerse que las previsiones de la LC sobre servidumbres y otras limitaciones a la propiedad de los terrenos colindantes, como las que derivan de la zona de influencia, son auténticos "estándares" que se imponen y deben ser respetados por el planeamiento urbanístico.

"Precisamente por esa obligación de los instrumentos de planificación territorial y urbanística, de competencia municipal y autonómica, de respetar todo ese conjunto de limitaciones y servidumbres que derivan de la LC se prevé la participación del Estado en su elaboración mediante la emisión de los correspondientes informes (arts. 112.a y 117 LC), tanto en la fase inicial como final de su tramitación, informes que, en la medida en que articulan o concilian las competencias estatales y autonómicas descritas, sólo tendrán carácter vinculante en relación con el ejercicio de competencias propias como las atinentes al dominio público marítimo terrestre, la servidumbre de tránsito o la de acceso al mar o las que puedan derivar de otras competencias estatales sectoriales, sin que tengan tal carácter vinculante las atinentes a la servidumbre de protección o a la zona de influencia, supuestos en los que la objeciones de la Administración del Estado sólo pueden hacerse valer a través de la correspondiente impugnación jurisdiccional."

A.2.- Por tanto, lo determinante para afirmar el carácter preceptivo del informe estatal no es tanto la concreta localización del ámbito ordenado por el instrumento de planificación, sino su afectación o incidencia en las competencias estatales en materia de costas en los términos expuestos, competencias estatales que abarcan, con distinto alcance y en virtud de títulos competenciales distintos, no sólo al dominio público marítimo terrestre, sino también a las limitaciones a la propiedad que recaen, en protección del mismo y con distinta intensidad, sobre los terrenos de propiedad privada adyacentes: zonas de servidumbre y de influencia. Estas limitaciones que con intensidad diversa se imponen en la LC a los titulares de estos terrenos colindantes al dominio público tienen por finalidad asegurar el mantenimiento de la integridad física y jurídica de este demanio, su uso público y sus valores paisajísticos, y se imponen y deben ser respetadas por el planeamiento urbanístico por mor de las competencias estatales que derivan del art. 149.1.1.^a y 23.^a CE. Y estos extremos son los que están destinados a ser tomados en consideración en el informe estatal cuestionado, en definitiva, el control del alcance y contenido de las limitaciones impuestas en los terrenos adyacentes al dominio público en protección del mismo.

De ahí los términos utilizados por el art. 222 del Reglamento de Costas al incluir en la necesidad de informe a "todos los instrumentos de ordenación territorial y urbanística [...] *que incidan* sobre el dominio público marítimo-terrestre y sus zonas de servidumbre". No se refiere el precepto a la localización de los terrenos ordenados, sino a la incidencia del instrumento que los ordena en el dominio público y sus zonas de servidumbre. Y esta "incidencia" es susceptible de producirse siempre que el planeamiento lleve a cabo una "ordenación del litoral" (art. 117 LC) con independencia de que el ámbito ordenado se encuentre íntegramente situado en zona de influencia y fuera de las zonas de servidumbre ya que las limitaciones que en aquella zona se imponen, aunque son de una intensidad menor, tienen también por finalidad la protección del dominio público.

Sobre la zona de influencia, las limitaciones que en ella se imponen en la LC y su incidencia en el dominio público marítimo terrestre, hemos dicho en nuestra sentencia de 28 de marzo de 2023, antes citada, en su fundamento quinto, apartado A, que:

"[...] la LC regula diversas servidumbres legales -la servidumbre de protección, de 100 metros desde el límite interior de la ribera del mar (arts. 23 a 26); la de tránsito, de 6 metros desde ese límite (art. 27); o la de acceso al mar que transcurre perpendicular a la costa (art. 28)-, determinando los usos permitidos y prohibidos en las zonas acotadas por cada una de ellas. Y añade una nueva limitación, que es la que aquí nos atañe, la denominada zona de influencia (art. 30), constituida por una franja que será como mínimo de 500 metros desde el límite interior de la ribera del mar, en la que la ordenación territorial y urbanística deberá asegurar que: (i) en los tramos con playa y con acceso de tráfico rodado se prevean reservas de suelo para aparcamientos que garanticen el estacionamiento fuera de la zona de servidumbre de tránsito; y (ii) en toda la costa se evite la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, a cuyo fin se prohíbe que la densidad de la edificación en esa zona de influencia pueda ser superior a la media del suelo urbanizable programado o apto para urbanizar en el término municipal respectivo.

"La previsión de esta zona de influencia es una de las novedades más importantes de la LC de 1988 y con ella se pretende poner fin al proceso de degradación del medio ambiente en las proximidades de la costa, conteniendo la presión urbanística sobre el litoral, imponiendo determinadas pautas al planificador. El Tribunal Constitucional en su STC 149/1991, FJ 3.H, justifica así las dos limitaciones que acabamos de describir. La primera, "tiene sin duda la finalidad de prevenir la ocupación ocasional de la zona reservada a la servidumbre de tránsito en épocas de gran afluencia a las playas y puede entenderse justificad[a] por la voluntad de conjugar el libre acceso público a la zona marítimo-terrestre con la necesidad de mantener permanentemente expedita la zona reservada a la servidumbre de tránsito". Y en cuanto a la prohibición de pantallas arquitectónicas y la densificación de la zona más cercana a la línea de costa, se justifica por la "protección del demanio; no en su



integridad física, pero sí, sin duda, en la preservación de sus características naturales y en particular en la de sus valores paisajísticos".

Por tanto, la ordenación urbanística de la zona de influencia es susceptible de incidir en el dominio público marítimo terrestre en la medida en que las limitaciones que en ella se imponen por la LC tienden a su protección y salvaguarda, bien, la primera de ellas -reserva de suelo para aparcamientos-, de la servidumbre de tránsito, bien, la segunda -atinente a las pantallas arquitectónicas y a la densificación de la edificación-, para proteger las características naturales del demanio y sus valores paisajísticos. Y dado que tales limitaciones responden a competencias estatales -competencia estatal sobre medio ambiente (art. 149.1.23.ª CE) en conexión con la competencia estatal que deriva del art. 149.1.1.ª CE-, resulta necesario su articulación con las competencias autonómicas (y municipales) en materia de urbanismo (art. 148.1.3.ª CE), finalidad de articulación de estas competencias concurrentes que es a la que responde el informe que analizamos.

Así pues, de conformidad con estos postulados, cuando se trata de un plan de ordenación urbanística del litoral cuyo ámbito se localiza solamente en la zona de influencia, en la medida en que sus determinaciones tienen incidencia en el dominio público y sus zonas de servidumbre, el carácter preceptivo del informe estatal previsto en el art. 117 de la Ley de Costas está fuera de toda duda debido a la necesidad de articular debidamente las competencias estatales y autonómicas-municipales concurrentes que de ello deriva.

A.3.- Otra cosa es su carácter vinculante que, de conformidad con cuanto hemos razonado, deberá ceñirse, exclusivamente, a las consideraciones atinentes al dominio público y a las servidumbres de acceso y tránsito (o las que puedan derivar de otras competencias sectoriales), no teniendo tal carácter las observaciones que atañan a la servidumbre de protección o a la zona de influencia.

Sobre el alcance vinculante de este informe se ha pronunciado ya la jurisprudencia de esta Sala -al hilo de la doctrina del Tribunal Constitucional-, entre otras, en las SSTs de 22 de abril de 1999, rec. 2410/1993, de 7 de junio de 2001, rec. 1788/1994, ó 14 de febrero de 2014, rec. 3937/2011. Como se decía en la primera de las sentencias citadas:

"El sentido de la necesidad y vinculación de los informes de la Administración del Estado aludidos en los arts. 112 y 117 de la Ley de Costas ha sido precisado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de Julio. Por lo que ahora nos interesa, del fundamento de derecho núm. 7 de esa sentencia pueden deducirse las siguientes consecuencias:

"1ª. El carácter vinculante de los informes de la Administración del Estado a que se refiere el art. 112 de la Ley de Costas sólo es constitucionalmente admisible cuando éstos se refieran a asuntos de su propia competencia.

"2ª. Este carácter vinculante, además, se encuentra considerablemente atenuado por lo dispuesto en el art. 117 de la propia Ley.

"3ª. Cuando la Administración del Estado entienda que los planes urbanísticos infringen las normas sobre la zona de protección o la zona de influencia podrá sin duda objetarlos, pero su objeción no resulta vinculante, pues no es a la Administración estatal sino a los Tribunales de Justicia a quien corresponde el control de la legalidad de las Administraciones Autonómicas, y a ellos deberá recurrir aquélla para asegurar el respeto de la Ley cuando no es la competente para ejecutarla.

"4ª. Cuando, por el contrario, el informe de la Administración Estatal proponga objeciones basadas en el ejercicio de facultades propias (incluida la de otorgar títulos para la ocupación o utilización del demanio o preservar las servidumbres de tránsito o de acceso) su voluntad vinculará sin duda a la Administración Autonómica, que habrá de modificar en concordancia los planes y normas de ordenación territorial o urbanística.

"5ª. Cuando el informe negativo de la Administración del Estado verse sobre materias que a juicio de la Comunidad Autónoma excedan de la competencia estatal podrá la Comunidad Autónoma en ejercicio de su competencia para la ordenación del territorio y urbanística adoptar la decisión que proceda, sin perjuicio de la posibilidad que siempre tiene la Administración del Estado para impugnar esa decisión por razones de constitucionalidad o de legalidad (art. 117 de la Ley de Costas de 28 de Julio de 1988."

A.4.- En cuanto al precedente que se invoca por la parte recurrente para descartar el carácter preceptivo del informe por estar ceñido el ámbito ordenado a la zona de influencia, la STS de 22 de noviembre de 2012, rec. 1198/2011 -sobre la que también nos advierte el auto de admisión-, se trata de un pronunciamiento aislado y estrechamente apegado a las particulares circunstancias del caso, así como a los hechos que allí se declararon probados en la sentencia de instancia, extremos en los que la sentencia insiste a lo largo de su razonamiento, y, en concreto, que "el plan parcial litigioso no ordena el litoral", que "no afecta[r] el ámbito del plan parcial litigioso al dominio público marítimo terrestre ni a las zonas de servidumbre" y que "no está acreditado el



incumplimiento de ese precepto [art. 30 de la Ley de Costas, pantallas arquitectónicas] por la ordenación que se contiene en el Plan Parcial". En cualquier caso, tal precedente aislado ha de entenderse matizado en sus apreciaciones -insistimos, estrictamente apegadas al caso- por cuanto aquí hemos razonado.

B.- Sobre el alcance de la disposición transitoria tercera, apartado 3, de la Ley de Costas : suelos clasificados como urbanos a su entrada en vigor.

En cuanto a la segunda cuestión que nos plantea el auto de admisión -si la ordenación urbanística de terrenos clasificados como suelo urbano con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas e incluidos en la zona de influencia de costas ha de respetar los criterios establecidos en el art. 30 de la Ley de Costas-, no cabe sino reiterar el criterio que sobre esta cuestión ya adoptamos en la sentencia de 28 de marzo de 2023, antes citada, en la que nos pronunciamos sobre el alcance que ha de darse a la disposición transitoria tercera, apartado 3, de la Ley de Costas y, en concreto, sobre la aplicación de las limitaciones de la zona de influencia al suelo clasificado como urbano antes de su entrada en vigor.

Como allí dijimos y aquí debemos reiterar:

"[...] nos corresponde ya exponer el contenido de la disposición transitoria cuya interpretación nos encomienda el auto de admisión en relación con el suelo clasificado como urbano antes de la entrada en vigor de la LC de 1988, como es el caso de autos, interpretación que, ya avanzamos, coincide con la efectuada por la Sala de instancia.

"Dice así esta disposición transitoria tercera LC, en lo que aquí interesa:

"1. Las disposiciones contenidas en el título II sobre las zonas de servidumbre de protección de influencia serán aplicables a los terrenos que a la entrada en vigor de la presente Ley estén clasificados como suelo urbanizable no programado y suelo no urbanizable. Las posteriores revisiones de la ordenación que prevean la futura urbanización de dichos terrenos y su consiguiente cambio de clasificación deberán respetar íntegramente las citadas disposiciones.

"2. En los terrenos que, a la entrada en vigor de la presente Ley, estén clasificados como suelo urbanizable programado o apto para la urbanización se mantendrá el aprovechamiento urbanístico que tengan atribuido, aplicándose las siguientes reglas:

"a) Si no cuenta con Plan parcial aprobado definitivamente, dicho Plan deberá respetar íntegramente y en los términos del apartado anterior las disposiciones de esta Ley, siempre que no se dé lugar a indemnización de acuerdo con la legislación urbanística.

"b) Si cuentan con Plan parcial aprobado definitivamente, se ejecutarán las determinaciones del Plan respectivo, con sujeción a lo previsto en el apartado siguiente para el suelo urbano. No obstante, los Planes parciales aprobados definitivamente con posterioridad al 1 de enero de 1988 y antes de la entrada en vigor de esta Ley, que resulten contrarios a los previsto en ella, deberán ser revisados para adaptarlo a sus disposiciones, siempre que no se dé lugar a indemnización de acuerdo con la legislación urbanística. La misma regla se aplicará a los Planes parciales cuya ejecución no se hubiera llevado a efecto en el plazo previsto por causas no imputables a la Administración, cualquiera que sea la fecha de su aprobación definitiva.

"3. Los terrenos clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de la presente Ley estarán sujetos a las servidumbres establecidas en ella, con la salvedad de que la anchura de la servidumbre de protección será de 20 metros. No obstante, se respetarán los usos y construcciones existentes, así como las autorizaciones ya otorgadas, en los términos previstos en la disposición transitoria cuarta. Asimismo, se podrán autorizar nuevos usos y construcciones de conformidad con los planes de ordenación en vigor, siempre que se garantice la efectividad de la servidumbre y no se perjudique el dominio público marítimo-terrestre. El señalamiento de alineaciones y rasantes, la adaptación o reajuste de los existentes, la ordenación de los volúmenes y el desarrollo de la red viaria se llevará a cabo mediante Estudios de Detalle y otros instrumentos urbanísticos adecuados, que deberán respetar las disposiciones de esta Ley y las determinaciones de las normas que se aprueban con arreglo a la misma. NT

"Para la autorización de nuevos usos y construcciones, de acuerdo con los instrumentos de ordenación, se aplicarán las siguientes reglas [...]"

"La interpretación de esta disposición, como acertadamente ha entendido la sentencia de instancia, debe partir de las explicaciones que sobre la misma nos ofrece el propio legislador en su exposición de motivos que conviene aquí reproducir:

"Finalmente se establece un cuidadoso régimen transitorio que permita la adaptación de las situaciones existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la ley a la nueva regulación contenida en la misma.



"En el marco del respeto general a los derechos legalmente adquiridos, el criterio básico que se utiliza consiste en establecer la plena aplicabilidad de las disposiciones de la ley sobre la zona de servidumbre de protección y de influencia únicamente a los tramos de costa que todavía no están urbanizados y en los que los propietarios del suelo no tienen un derecho de aprovechamiento consolidado conforme a la legislación urbanística. En cambio, en las zonas urbanas o urbanizables, en las que sí se han consolidado tales derechos de aprovechamiento, no se aplican las determinaciones sobre la zona de influencia y la anchura de la servidumbre de protección se limita a 20 metros, es decir, la misma extensión que correspondía a la servidumbre de salvamento según la legislación de Costas que ahora se deroga. Con los criterios de la nueva ley se evita, por una parte, la incidencia sobre derechos adquiridos en términos que pudieran originar una carga indemnizatoria que gravitaría fundamentalmente sobre la Administración Urbanística y, por otra parte, se excluye también la necesidad de afrontar un proceso de revisión del planeamiento que introduciría un factor de inseguridad en las expectativas de edificación".

"Con estas explicaciones el legislador se limita a ajustarse, de un lado, a la naturaleza de norma de Derecho transitorio de la disposición, en la que pretenden respetarse los derechos adquiridos o consolidados a la entrada en vigor de la LC de 1988, no las meras expectativas, y de otro, al carácter estatutario del derecho de propiedad del suelo, presente en nuestra legislación urbanística ya desde la vieja Ley del Suelo de 1956, del que deriva la escalonada incorporación al patrimonio del propietario de los derechos que derivan de la ordenación urbanística que determina que sólo cuando se han cumplido los deberes y cargas que le incumben en el proceso urbanizador puede decirse que se han incorporado a su patrimonio los contenidos que la norma, de modo artificial, añade a su derecho inicial sobre el suelo (art. 61 LS 1956, art. 76 TRLS 1976, art. 8 TRLS 1992, art. 7 TRLS 2008 o art. 11 TRLS 2015).

"Por eso, la disposición transitoria que analizamos, utilizando las categorías de suelo que contenía la legislación estatal entonces vigente (TRLR 1976), establece un régimen u otro en función de dicha incorporación al patrimonio del propietario de suelo de los derechos que derivan de la ordenación urbanística, régimen que, a grandes rasgos, supone aplicar todas las limitaciones contenidas en la nueva ley sobre las zonas adyacentes al dominio público (zonas de servidumbre y de influencia) cuando, a su entrada en vigor, no hay aprovechamiento urbanístico consolidado o patrimonializado, esto es, cuando el proceso urbanizador o no está previsto -suelo no urbanizable o urbanizable no programado- o está previsto, pero no se ha iniciado -suelo urbanizable programado o apto para la urbanización, pero sin plan parcial aprobado-, dejando a salvo en estos casos, en coherencia con la idea medular de la disposición, los supuestos en que haya lugar a indemnización de acuerdo con la legislación urbanística. Y en cambio, si el proceso urbanizador se encuentra en curso a la entrada en vigor de la ley (suelo urbanizable programado o apto para la urbanización con plan parcial aprobado antes de enero de 1988) o ha concluido ya, como es propio del suelo urbano, supuestos en los que, por haberse cumplido por el propietario los deberes y cargas del proceso urbanizador, se han incorporado a su patrimonio los aprovechamientos reconocidos en el plan, pudiendo hablarse de derechos consolidados y no de meras expectativas, en estos casos, no rigen las limitaciones de la zona de influencia y la zona de servidumbre de protección se reduce a 20 metros.

"La utilización como guía de interpretación de la disposición que analizamos de los criterios que nos proporciona la exposición de motivos de la ley, que van más allá de los conceptos o categorías formales de suelo utilizadas en la disposición, resulta tanto más necesaria debido a la compleja articulación de la competencia estatal y de las comunidades autónomas en la materia, pues la definición del régimen del suelo, en sus grandes trazos, corresponde al Estado por su vinculación con el derecho de propiedad, pero partiendo de ella, son las comunidades autónomas las que concretan con su propia denominación las distintas categorías o clases de suelo que caben dentro de cada una de esas amplias categorías estatales. Ello obliga a realizar una interpretación de la norma coherente con su finalidad transitoria y con la peculiar naturaleza de los derechos concernidos -carácter estatutario del derecho de propiedad del suelo- que tenga en cuenta la realidad material que aborda y los derechos que está destinada a respetar.

"En definitiva, este régimen que la disposición transitoria prevé para el suelo urbano que excluye la aplicación de las limitaciones de la zona de influencia de la que aquí tratamos y reduce a 20 metros la servidumbre de protección, sólo afecta a las urbanizaciones existentes y a las que están en curso de ejecución a la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988, es decir, cuando se hayan consolidado los derechos urbanísticos antes de esa fecha, pero no opera hacia el futuro: las pantallas arquitectónicas que existían o estaban en curso de ejecución en la zona de influencia a la entrada en vigor de la LC se respetan porque se trata de aprovechamientos urbanísticos que ya estaban integrados en el patrimonio del propietario por haberse cumplido los correspondientes deberes y cargas del proceso urbanizador, pero lo que no puede pretenderse es la inaplicación de las limitaciones establecidas en la LC muchos años después de su entrada en vigor a un derecho que sólo se ha consolidado, que sólo ha nacido al mundo jurídico, tras su entrada en vigor, pues sobre éste la LC debe desplegar todos sus efectos."



Consideraciones que aquí debemos mantener por ser de plena aplicación a la segunda cuestión que nos plantea el auto de admisión.

SÉPTIMO. La interpretación que fija esta sentencia.

A la vista de las anteriores consideraciones nuestra respuesta a las dos preguntas que nos formuló el auto de admisión ha de ser la siguiente:

1.- Los planes de ordenación urbanística del litoral cuyo ámbito se localiza solamente en la zona de influencia, en la medida en que sus determinaciones tienen incidencia sobre el dominio público y sus zonas de servidumbre, están sujetos al informe preceptivo previsto en el art. 117 de la Ley de Costas, si bien su carácter vinculante se limitará a las consideraciones atinentes al dominio público y a las servidumbre de acceso y tránsito (o a las que puedan derivar de otras competencias sectoriales), no teniendo tal carácter vinculante las relativas a la servidumbre de protección o a la zona de influencia.

2.- La disposición transitoria tercera, apartado 3, de la Ley de Costas de 1988 debe interpretarse del siguiente modo: la ordenación urbanística de terrenos formalmente clasificados como suelo urbano con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas e incluidos en la zona de influencia sobre los que, a la fecha de su entrada en vigor, no se hubiera consolidado ningún aprovechamiento urbanístico por no haberse iniciado ni estar en curso a esa fecha ninguna actuación de transformación urbanística, ha de respetar los criterios establecidos en el art. 30 de la Ley de Costas.

OCTAVO. Aplicación de los anteriores razonamientos a la sentencia recurrida.

La sentencia recurrida, si bien en sus razonamientos no se ajusta exactamente a las consideraciones precedentes y, por ello, tales razonamientos deben entenderse corregidos en los términos que han quedado reflejados en los fundamentos anteriores, sí se ajustan a ellas, en cambio, en lo sustancial, sus conclusiones ya que:

(i) El informe impugnado tiene, ciertamente, carácter preceptivo y vinculante, aunque esta última cualidad haya de ceñirse exclusivamente a las consideraciones que en él se contienen sobre el dominio público marítimo terrestre y las servidumbres de acceso y tránsito, sin que pueda predicarse tal carácter vinculante de las que afectan a la zona de influencia o a la servidumbre de protección.

(ii) Las limitaciones que rigen para la zona de influencia previstas en el art. 30 de la Ley de Costas son aplicables al caso de autos, ya que, de conformidad con los antecedentes que hemos reflejado en nuestro primer fundamento, no se está - como pretende la recurrente- ante un supuesto amparado por dicha disposición transitoria, sino plenamente sujeto a la Ley de Costas y a las limitaciones que en ella se establecen en aquel precepto en relación con la zona de influencia.

En efecto, en el caso de autos se trata de un suelo formalmente clasificado como urbano a la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988, pues tenía esta clasificación desde el PGOU de 1986, pero sobre el que no consta que, en aquella fecha, se hubiera consolidado ningún aprovechamiento ni que se hubiera iniciado o estuviera en curso ninguna actuación de transformación urbanística, hasta el punto de que el instrumento de planeamiento que da cobertura a la actuación de transformación que ahora pretende realizarse, la Modificación Puntual del PGOU de Torre Vieja n.º 52 (que modifica la ordenación pormenorizada en emplazamiento, altura y usos de la edificación en la unidad de actuación concernida), se aprobó en 2001, muchos años después de la fecha de entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988. Y esta circunstancia nos sitúa fuera del ámbito regulado por la norma transitoria que se invoca por la parte y determina que sean de plena aplicación las previsiones contenidas en el art. 30 de la Ley de Costas sobre la zona de influencia y la prohibición en ella de pantallas arquitectónicas que en dicho precepto se contempla. Por tanto, la conclusión a la que llega la sentencia recurrida, aunque por razones diferentes, es compartida por esta Sala y debe ser confirmada.

Todo ello nos conduce a la desestimación del presente recurso de casación.

NOVENO. Pronunciamiento sobre costas.

No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el art. 93.4 LJCA, cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido



Primero. Fijar como criterio interpretativo aplicable a la cuestión que precisó el auto de admisión el reflejado en el fundamento de derecho séptimo de esta sentencia.

Segundo. No haber lugar al recurso de casación interpuesto por Metrovacesa, S.A. contra la sentencia de 14 de febrero de 2022, dictada en el procedimiento ordinario núm. 122/2019, por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

Tercero. Sin imposición de las costas causadas en este recurso de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ