

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ065829

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia 1428/2021, de 2 de diciembre de 2021

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Rec. n.º 4501/2020

SUMARIO:**Dominio público marítimo-terrestre. Delimitación de costas. Planeamiento urbanístico. Reducción de zona de protección.**

Dominio público marítimo terrestre, relativo a las costas y doctrina sobre la interpretación de la Disposición transitoria primera de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral, en relación con la Disposición transitoria tercera de la Ley 22/1988, de Costas.

Se suscita la controversia con base a la interpretación realizada por los recurrentes y la respuesta dada en el informe vinculante por la demandada sobre el contenido de la disposición transitoria primera de la ley 2/2013 relativa a la reducción de 100 a 20 metros de la denominada servidumbre de protección con relación a terrenos incluidos en áreas o núcleos urbanos.

La Disposición transitoria primera de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, remite a la aplicación del régimen jurídico previsto en el apartado 3 de la disposición transitoria tercera de la Ley de Costas, para los núcleos o áreas que a la entrada en vigor de la Ley de Costas no estuvieran clasificados como suelo urbano. Sin embargo, para que este régimen jurídico se pueda equiparar, es preceptivo que los núcleos o áreas reúnan alguno de los requisitos establecidos en la misma DT 1a. Estos requisitos se refieren a la existencia de un determinado grado de consolidación por la edificación y a la disponibilidad de las redes de servicio urbano (acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica). En este sentido, la adecuada delimitación del núcleo o área es el punto de partida. Dentro del perímetro delimitado, debe comprobarse si el porcentaje del grado de consolidación de la edificación supera los mínimos determinados.

El momento para determinar si un municipio dispone de planeamiento general a los efectos de aplicar la reducción de la zona de servidumbre de protección que prevé es la entrada en vigor de la ley de costas de 1988.

Ninguna duda ofrece a esta Sala que el primer párrafo del apartado 1 de la DT 1ª de la Ley de 2013 establece un plazo de dos años para poder instar que el régimen previsto en la DT 3ª.3 de la Ley de 1988 se aplique igualmente a los núcleos o áreas que, a la entrada en vigor de esa Ley de 1988, aun no estando clasificados como suelo urbano, materialmente pudieran tener esa consideración por reunir alguno de los requisitos que se enumeran a continuación en los subapartados a) y b), que vienen a distinguir a tal efecto entre municipios con planeamiento y municipios sin planeamiento.

Dichos terrenos deben estar delimitados por el planeamiento o, en su defecto, ser delimitados por la Administración urbanística competente, siendo necesario, en ambos casos, que previamente se emita informe favorable (con silencio positivo en caso de no emitirse). La concreta delimitación de aquellos terrenos que, a la entrada en vigor de la Ley de 1988, reunían alguno de los requisitos indicados en los apartados a) y b) de la DT 1ª.1 de la Ley de 2013 pudo haberse efectuado, sin duda, antes de la entrada en vigor de la Ley de 1988, pero que no existe obstáculo insuperable para que esa delimitación pudiera hacerse -por el planeamiento o, en su caso, por la Administración urbanística competente- después de ese momento y hasta el de entrada en vigor de la Ley de 2013.

Ahora bien, es relevante precisar que, en este último caso, la delimitación solo será válida respecto de aquellos terrenos que, al entrar en vigor la Ley 22/1988, reunieran alguno de los requisitos indicados.

PRECEPTOS:

Ley 2/2013(protección y uso sostenible del litoral), Disposición transitoria primera.

Ley 22/1988, (Costas), arts. 23, 25y Disposición transitoria tercera.

RD 876/2014, (Rgto. General de Costas), y Disposición transitoria 22ª.

RD 1346/1976 (TR de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana), arts. 78 y 81.2.

Constitución española, art. 149.1

PONENTE:*Don Fernando Román García.*

Magistrados:

Don SEGUNDO MENENDEZ PEREZ
Don OCTAVIO JUAN HERRERO PINA
Don WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY
Don FERNANDO ROMAN GARCIA
Don ANGELES HUET DE SANDE

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1.428/2021

Fecha de sentencia: 02/12/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 4501/2020

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 16/11/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Román García

Procedencia: T.S.J.GALICIA CON/AD SEC.2

Letrada de la Administración de Justicia: Seccion005

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 4501/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Román García

Letrada de la Administración de Justicia: Seccion005

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1428/2021

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Fernando Román García

D^a. Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 2 de diciembre de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 4501/2020 interpuesto por la Administración General del Estado, actuando en su representación y defensa la Abogacía del Estado, contra la sentencia de fecha 17 de febrero de 2020 dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, que estimó el recurso contencioso-administrativo nº 4358/2017.

Han sido partes recurridas, D. Julio y TERMAS DE CUNTIS, S.L., ambos representados por el procurador D. Ramón Rodríguez Nogueira, bajo la dirección letrada de D. Javier García Martínez.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Fernando Román García.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

La representación procesal de D. Julio y Termas de Cuntis, S.L. interpuso recurso contencioso-administrativo contra el informe desfavorable de fecha 28 de febrero de 2017 emitido por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar -dependiente del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente-, sobre delimitación del litoral en los núcleos de Festiñazo, Areas (Bordons) y A Lanzada-Noalla, en el término municipal de Sanxenxo (Pontevedra), en aplicación de la Disposición transitoria primera de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral.

Segundo.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sección Segunda) dictó sentencia con fecha 17 de febrero de 2020, cuyo fallo literalmente establecía:

"[...] PRIMERO.- ESTIMAR la demanda promovida por la Procuradora Sra. Miranda Osset en nombre y representación de don Julio y Termas de Cuntis, SL y asistidos del letrado Sr. García Martínez contra Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente representada y defendida por el/la Abogado/a del Estado sobre delimitación de costas declarando la nulidad del informe recurrido, al ser el municipio de Sanxenxo un municipio sin planeamiento a los efectos de la disposición transitoria primera de la ley 2/2013 por lo que la Dirección General de sostenibilidad deberá emitir informe sobre la delimitación del área de AREAS-BORDONS y su compatibilidad con la integridad y defensa del dominio público marítimo-terrestre.

Segundo.

Se imponen las costas procesales a la demandada limitada en una suma de 1500 euros."

Tercero.

Contra la referida sentencia preparó recurso de casación la Administración General del Estado, el cual se tuvo por preparado en auto de 28 de julio de 2020 dictado por el Tribunal de instancia, con emplazamiento de las partes para su comparecencia ante este Tribunal Supremo y remisión de las actuaciones.

Cuarto.

La Sección de Admisión de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en auto de fecha 26 de febrero de 2021 declaró que la cuestión planteada en el recurso que presentaba interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consistía en precisar y complementar nuestra jurisprudencia a fin de determinar:

"[...] cómo debe interpretarse la expresión contenida en la D.T.1ª apartado 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas "núcleos o áreas delimitados por el planeamiento", a efectos de precisar si dicha expresión se refiere únicamente a

los núcleos o áreas delimitados por un planeamiento anterior a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas o si incluye también los delimitados por un planeamiento posterior a dicha fecha pero anterior a la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo".

Y, a tal efecto, dicho auto, identificó como normas jurídicas que deberían ser objeto de interpretación <<[...] la D.T.1ª apartado 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, referida a la aplicación de la disposición transitoria tercera, apartado 3, de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, en relación con la D.T. 22ª, apartados 3 y 5 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas".

Quinto.

La parte recurrente formalizó la interposición del recurso de casación en escrito presentado el 17 de marzo de 2021, en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, solicitó que:

"[...] Que se declare por la Excmª Sala que la expresión contenida en la D.T.1ª apartado 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas "núcleos o áreas delimitados por el planeamiento", a efectos de precisar si dicha expresión se refiere únicamente a los núcleos o áreas delimitados por un planeamiento anterior a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, o, si incluye también los delimitados por un planeamiento posterior a dicha fecha pero anterior a la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo reciba la interpretación propuesta por esta parte.

SUPLICA A LA SALA que teniendo por presentado este escrito y por interpuesto el recurso de casación, previos los trámites oportunos, dicte Sentencia por la que estime el recurso revocando la sentencia recurrida. Con imposición de costas."

Sexto.

Por providencia de 18 de marzo de 2021 se acordó dar traslado del escrito de interposición a la parte recurrida para que pudiera oponerse, lo que así hizo en escrito presentado el 6 de mayo siguiente, en el que, tras las alegaciones que estimó convenientes a su derecho, terminó suplicando que:

"[...] por presentado este escrito en tiempo y forma, se admita, se sirva tener por formulado escrito de OPOSICIÓN AL RECURSO DE CASACIÓN promovido por la recurrente frente la Sentencia de 17 de febrero de 2020, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia y, en su virtud, previos los trámites procesales oportunos, se dicte Sentencia por la que se acuerde desestimar íntegramente el recurso de casación interpuesto, con expresa imposición de costas a la parte recurrente, fijando como doctrina que la expresión núcleos o áreas delimitados por el planeamiento contenida en la Disposición Transitoria Primera, apartado segundo, de la Ley 2/2013 se refiere a los núcleo o áreas delimitados por un planeamiento anterior a la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988."

Séptimo.

De conformidad con el artículo 92.6 de la Ley de la Jurisdicción, y considerando innecesaria la celebración de vista pública atendiendo a la índole del asunto, quedó el recurso concluso y pendiente de señalamiento para votación y fallo.

Octavo.

Por providencia de 20 de julio de 2021 se designó nuevo magistrado ponente al Excmo. Sr. D. Fernando Román García y se señaló para votación y fallo de este recurso el día 16 de noviembre de 2021, día en que comenzó la deliberación, finalizando el día 30 de noviembre de 2021.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.

Objeto del presente recurso de casación.

Se impugna en este recurso de casación la sentencia dictada el 17 de febrero de 2020 por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en el recurso contencioso- administrativo nº 4358/2017, cuyo fallo era del siguiente tenor literal:

"[...] PRIMERO.- ESTIMAR la demanda promovida por la Procuradora Sra. Miranda Osset en nombre y representación de don Julio y Termas de Cuntis, SL y asistidos del letrado Sr. García Martínez contra Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente representada y defendida por el/la Abogado/a del Estado sobre delimitación de costas declarando la nulidad del informe recurrido, al ser el municipio de Sanxenxo un municipio sin planeamiento a los efectos de la disposición transitoria primera de la ley 2/2013 por lo que la Dirección General de sostenibilidad deberá emitir informe sobre la delimitación del área de AREAS-BORDONS y su compatibilidad con la integridad y defensa del dominio público marítimo-terrestre.

Segundo.

Se imponen las costas procesales a la demandada limitada en una suma de 1500 euros."

Segundo.

Cuestión de interés casacional que se suscita en el presente recurso.

Conforme al auto de admisión dictado por la Sección Primera de esta Sala Tercera en fecha 26 de febrero de 2021, la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar "cómo debe interpretarse la expresión contenida en la D.T.1ª apartado 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas "núcleos o áreas delimitados por el planeamiento", a efectos de precisar si dicha expresión se refiere únicamente a los núcleos o áreas delimitados por un planeamiento anterior a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas o si incluye también los delimitados por un planeamiento posterior a dicha fecha pero anterior a la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo".

Y, a tal fin, el mencionado auto identificó como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, la D.T.1ª apartado 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, referida a la aplicación de la disposición transitoria tercera, apartado 3, de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, en relación con la D.T. 22ª, apartados 3 y 5 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.

Los mencionados preceptos son del siguiente tenor literal:

Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

Disposición transitoria primera. Aplicación de la disposición transitoria tercera, apartado 3, de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas .

1. En el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la presente Ley, se podrá instar que el régimen previsto en la disposición transitoria tercera, apartado 3, de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas , se aplique igualmente a los núcleos o áreas que, a su entrada en vigor, no estuvieran clasificados como suelo urbano pero que, en ese momento, reunieran alguno de los siguientes requisitos:

a) En municipios con planeamiento, los terrenos que, o bien cuenten con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica y estuvieran consolidados por la edificación en al menos un tercio de su superficie, o bien, careciendo de alguno de los requisitos citados, estuvieran comprendidos en áreas consolidadas por la edificación como mínimo en dos terceras partes de su superficie, de conformidad con la ordenación de aplicación.

b) En municipios sin planeamiento, los terrenos que, o bien cuenten con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica y estuvieran consolidados por la edificación en al menos un tercio de su superficie, o bien, careciendo de alguno de los requisitos citados, estuvieran comprendidos en áreas consolidadas por la edificación como mínimo en la mitad de su superficie.

2. Esta disposición se aplicará a los núcleos o áreas delimitados por el planeamiento, y en defecto de este, serán delimitados por la Administración urbanística competente; en ambos casos, previo informe favorable del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente que deberá pronunciarse sobre la delimitación y compatibilidad de tales núcleos o áreas con la integridad y defensa del dominio público marítimo-terrestre. Este informe deberá emitirse en el plazo de dieciocho meses desde que haya sido solicitado por la Administración urbanística. En caso de que no se emitiera en este plazo se entenderá que es favorable.

3. Las Administraciones urbanísticas que ya hayan delimitado o clasificado como suelo urbano a los núcleos o áreas a los que se refiere el apartado primero de esta disposición deberán solicitar al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente el informe previsto en el apartado segundo de esta disposición en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la presente Ley. El informe deberá emitirse en el plazo de dieciocho meses desde que haya sido solicitado. En caso de que no se emitiera en ese plazo se entenderá que es favorable.

4. No obstante, en los núcleos y áreas a los que se refiere la presente disposición, no se podrán autorizar nuevas construcciones de las prohibidas en el artículo 25 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas .
Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

Artículo 25

1. En la zona de servidumbre de protección estarán prohibidos:

- a) Las edificaciones destinadas a residencia o habitación.
- b) La construcción o modificación de vías de transporte interurbanas y las de intensidad de tráfico superior a la que se determine reglamentariamente, así como de sus áreas de servicio.
- c) Las actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos naturales o no consolidados, entendiéndose por tales los lugares donde existen acumulaciones de materiales detríticos tipo arenas o gravas.
- d) El tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión.
- e) El vertido de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depuración.
- f) La publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales.

2. Con carácter ordinario, solo se permitirán en esta zona, las obras, instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación, como los establecimientos de cultivo marino o las salinas marítimas, o aquellos que presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre, así como las instalaciones deportivas descubiertas. En todo caso, la ejecución de terraplenes, desmontes o tala de árboles deberán cumplir las condiciones que se determinen reglamentariamente para garantizar la protección del dominio público.

3. Excepcionalmente y por razones de utilidad pública debidamente acreditadas, el Consejo de Ministros podrá autorizar las actividades e instalaciones a que se refieren las letras b) y d) del apartado 1 de este artículo. En la misma forma podrán ser autorizadas las edificaciones a que se refiere la letra a) y las instalaciones industriales en las que no concurran los requisitos del apartado 2, que sean de excepcional importancia y que, por razones económicas justificadas, sea conveniente su ubicación en el litoral, siempre que, en ambos casos, se localicen en zonas de servidumbres correspondientes a tramos de costa que no constituyan playa, ni zonas húmedas u otros ámbitos de especial protección. Las actuaciones que se autoricen conforme a lo previsto en este apartado deberán acomodarse al planeamiento urbanístico que se apruebe por las Administraciones competentes.

4. Reglamentariamente se establecerán las condiciones en las que se podrá autorizar la publicidad, a que se refiere la letra f) del apartado 1 de este artículo, siempre que sea parte integrante o acompañe a instalaciones o actividades permitidas y no sea incompatible con la finalidad de la servidumbre de protección.

Disposición transitoria tercera.

(...)

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.

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

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

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

- a) Que con las edificaciones propuestas se logre la homogeneización urbanística del tramo de fachada marítima al que pertenezcan.
- b) Que exista un conjunto de edificaciones, situadas a distancia inferior a 20 metros desde el límite interior de la ribera del mar, que mantenga la alineación preestablecida por el planeamiento urbanístico.
- c) Que en la ordenación urbanística de la zona se den las condiciones precisas de tolerancia de las edificaciones que se pretendan llevar a cabo.
- d) Que se trate de edificación cerrada, de forma que, tanto las edificaciones existentes, como las que puedan ser objeto de autorización, queden adosadas lateralmente a las contiguas.

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

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

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

(...)

Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.

Disposición transitoria vigesimosegunda. Desarrollo de la disposición transitoria primera de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

(...)

3. Esta disposición se aplicará a los núcleos o áreas delimitados por el planeamiento existente y, en defecto de éste, serán delimitados por la Administración urbanística competente, en ambos casos previo informe favorable del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente que deberá pronunciarse sobre la delimitación y compatibilidad de tales núcleos o áreas con la integridad y defensa del dominio público marítimo-terrestre. Este informe deberá emitirse en el plazo de dieciocho meses desde que haya sido solicitado por la Administración urbanística. En caso de que no se emitiera en este plazo, se entenderá que es favorable (disposición transitoria primera, 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo).

(...)

5. Para los núcleos o áreas ya delimitados por el planeamiento urbanístico, que a estos efectos se considerará el aprobado con anterioridad a la entrada en vigor de la ley 2/2013, de 29 de mayo, se deberán aportar los planos del planeamiento aprobado que haya delimitado los correspondientes núcleos, aportando copia compulsada de los planos originales.

Para los municipios que no dispongan de planeamiento, se deberán delimitar los núcleos o áreas mediante documentación técnica suficiente que defina la delimitación exterior del núcleo o área, su antigüedad y las características que justifiquen tal delimitación.

Tercero.

El informe emitido por la Dirección General de sostenibilidad de la costa y del mar en fecha 28 de febrero de 2017.

Ese informe, sobre cuyo contenido se pronunciaría luego la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Galicia, versaba sobre la "APLICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA LEY 2/2013, DE 29 DE MAYO, DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL EN LOS NÚCLEOS DE FESTIÑAZO, ÁREAS (BORDONS) Y A LANZADA-NOALLA. EN EL TÉRMINO MUNICIPAL DE SANXENXO (PONTEVEDRA)" y contenía las siguientes "Consideraciones":

"1. Los núcleos anteriormente citados se encuentran afectados por los siguientes expedientes de deslinde:

* DL-156-PO, que se encuentra en tramitación y que establece en la mayor parte del núcleo de Areas (Bordons) una anchura de servidumbre de 20 metros y una pequeña zona de 100 metros y en el área de Festiñazo de 100 metros.

* DL-166-PO, aprobado por O.M. de 7 de agosto de 2006, que establece en la zona de A Lanzada una anchura de servidumbre de protección en la mayor parte del núcleo de 20 metros y en una pequeña zona de 100 metros.

2. A la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988, el planeamiento del municipio de Sanxenxo se regía por las Normas Subsidiarias y Complementarias Provinciales (NSCP) y por el Plano reformado de ordenación y ensanche de la Villa del año 1959, por lo que era un municipio con planeamiento a los efectos de la aplicación de la DT 1^a, 1, a. Posteriormente se aprobaron las Normas Subsidiarias (en adelante NUSS.) por Acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo de 29 de enero de 1990.

El planeamiento vigente en el municipio a la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo es el Plan General de Ordenación Urbana aprobado definitivamente por acuerdo del Pleno Municipal, en sesión celebrada el 27 de febrero de 2003 (en adelante PGOU).

3. En relación al cumplimiento de los requisitos establecidos en la DT1a se puede señalar lo siguiente:

El apartado segundo de la Disposición transitoria primera de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, señala que:

Esta disposición se aplicará a los núcleos o áreas delimitados por el planeamiento, y en defecto de este, serán delimitados por la Administración urbanística competente; en ambos casos, previo informe favorable del Ministerio de Agricultura, Alimentación y medio Ambiente que deberá pronunciarse sobre la delimitación y compatibilidad de tales núcleos o áreas con la integridad y defensa del dominio público marítimo-terrestre.

En este sentido cabe señalar que, la Disposición transitoria primera de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, remite a la aplicación del régimen jurídico previsto en el apartado 3 de la disposición transitoria tercera de la Ley de Costas, para los núcleos o áreas que a la entrada en vigor de la Ley de Costas no estuvieran clasificados como suelo urbano.

Sin embargo, para que este régimen jurídico se pueda equiparar, es preceptivo que los núcleos o áreas reúnan alguno de los requisitos establecidos en la misma DT 1a. Estos requisitos se refieren a la existencia de un determinado grado de consolidación por la edificación y a la disponibilidad de las redes de servicio urbano (acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica).

En este sentido, la adecuada delimitación del núcleo o área es el punto de partida. Dentro del perímetro delimitado, debe comprobarse si el porcentaje del grado de consolidación de la edificación supera los mínimos determinados en la DT1a de la Ley 2/2013 y, sobre ese mismo perímetro, deben hacerse las comprobaciones relativas a la disponibilidad de determinados servicios urbanos.

Para valorar la aplicabilidad de la DT1a instada por el Ayuntamiento de Sanxenxo, esta Dirección General, como primer paso, ha realizado la comprobación de si los ámbitos propuestos son conformes a derecho.

Con carácter general, y en cumplimiento con lo previsto en el apartado 2 de la DT1^a, se ha analizado si existía planeamiento de aplicación a la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo. Sólo en el supuesto de que el municipio no disponga de instrumento de planeamiento a la entrada en vigor de la Ley 2/2013, se puede proponer una delimitación "ad hoc". Delimitación que debe ser informada favorablemente por el MAPAMA.

En este sentido, cabe destacar la reciente Sentencia 509/2016, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en relación a la desestimación por silencio del requerimiento formulado por el Ayuntamiento de A lila de Arousa a la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente para que revocase el informe emitido sobre la aplicación de la Disposición transitoria primera de la Ley 2/2013, cuyo FJ QUINTO señala que:

"En lo que se refiere a que el criterio de la Administración demandada sobre la inexistencia de delimitación de los núcleos es contraria a la ley, ya que, según la parte actora, el informe es el que ha de preceder a la delimitación, y no al revés, no puede ser aceptada la interpretación que se hace en la demanda. Sostiene la parte actora que el número de la Disposición transitoria primera que resulta de aplicación en el presente caso es el 2, que dice: Esta disposición se aplicará a los núcleos o áreas delimitados por el planeamiento, y en defecto de este, serán delimitados por la Administración urbanística competente; en ambos casos, previo informe favorable del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente que deberá pronunciarse sobre la delimitación y compatibilidad de tales núcleos o áreas con la integridad y defensa del dominio público marítimo terrestre. De acuerdo con la tesis de la parte actora carecería de sentido el número 3, dedicado específicamente a las Administraciones urbanísticas que ya hayan delimitado o clasificado como suelo urbano los núcleos o áreas. El número 2 distingue de forma clara dos supuestos: (1) núcleos delimitados por el planeamiento; (2) inexistencia de planeamiento y delimitación por la Administración urbanística. En el primer caso el informe deberá solicitarse en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la Ley 2/2013. Las palabras "en ambos casos" que emplea el número 2 se refieren a la aplicación de la disposición, no a la delimitación. Según la interpretación que hace la parte actora la disposición regula un tercer supuesto, que es el de la existencia de planeamiento y posterior delimitación por parte de la Administración urbanística, lo que desde luego no está en el texto legal. El informe del Ministerio tiene que pronunciarse sobre la delimitación realizada de los núcleos y su compatibilidad con la integridad y defensa del dominio público marítimo-terrestre, no sobre la delimitación que proceda realizar y antes de ser esta llevada a cabo. Y como no es discutido que no figuran delimitados los referidos núcleos ni en el planeamiento municipal de 2003 ni en el de 1988, no puede considerarse contrario a derecho lo que al respecto se razona en el informe impugnado; y esa falta de delimitación impide conocer, como asimismo se indica en el informe, cuál es la superficie a tener en cuenta para determinar si se cumplen los porcentajes de ocupación por la edificación a los que se refiere la Disposición transitoria primera de la Ley 2/2013. Por todo ello el recurso tiene que ser desestimado."

En el caso de la solicitud objeto de informe, existen dos hechos ciertos:

1.- El municipio de Sanxenxo tiene planeamiento urbanístico antes de la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo.

2.- La delimitación sobre la que se solicita la aplicación de la DT1^a no está recogida en ese instrumento de planeamiento.

Tras lo expuesto, cabe concluir que los ámbitos propuestos por el Ayuntamiento no cumplen el requisito primero establecido en la DT 1^a, de tal manera que no procede analizar el grado de consolidación por la edificación y la acreditación de los servicios urbanísticos, ya que los ámbitos propuestos no se ajustan a lo regulado en la Disposición transitoria vigesimosegunda, apartado 3 del RGC."

Y tras estas consideraciones, finalizaba el informe con las siguientes " Conclusiones":

"Por lo expuesto anteriormente, no procede la aplicación de la Disposición transitoria primera de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, ya que los ámbitos de Festiñazo, Areas (Bordons) y A Lanzada-Noalla propuestos por el Ayuntamiento no se corresponden con los delimitados por el planeamiento existente, no ajustándose al régimen jurídico regulado en la normativa de Costas".

Cuarto.

Razonamientos de la sentencia de instancia sobre la cuestión controvertida.

La Sala de instancia dictó sentencia estimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto al respecto, " declarando la nulidad del informe recurrido, al ser el municipio de Sanxenxo un municipio sin planeamiento a los efectos de la disposición transitoria primera de la ley 2/2013 por lo que la Dirección General de sostenibilidad deberá emitir informe sobre la delimitación del área de AREAS-BORDONS y su compatibilidad con la integridad y defensa del dominio público marítimo-terrestre", decisión que sustentó en los siguientes Fundamentos:

" PRIMERO.- Planteamiento de la cuestión litigiosa.

Se presentó recurso contencioso administrativo por la procuradora Sra. Miranda Osseten nombre y representación de don Aurelio y Termas de Cuntis, SL contra el informe desfavorable de fecha 28 de febrero de 2017 de la Dirección General de sostenibilidad de la Costa y del Mar del Ministerio de Agricultura y pesca, Alimentación y medio ambiente.

Alega en fundamento de su derecho que con fecha 31 de mayo de 2013 tras la entrada en vigor de la ley 2/2013 de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la ley 22/1988 de Costas el Concello de Sanxenxo realizo una delimitación del área de Areas-Bordons con la finalidad de reducir la servidumbre de protección de dominio público marítimo terrestre de esta área emitiendo el Ministerio de Agricultura y pesca, Alimentación y medio ambiente informe desfavorable lo cual es contrario a derecho toda vez que Sanxenxo no cuenta con planeamiento general y que dicho área reúne todos los requisitos fijados en la citada disposición transitoria para que pueda beneficiarse de la reducción de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre.

Segundo.

Se solicita por la recurrente que:

Se declare la declaración de nulidad del informe recurrido, declarar que el Concello de Sanxenxo es un municipio sin planeamiento urbanístico a los efectos de la disposición transitoria primera de la ley 2/2013 ordenando en consecuencia a la Dirección General de sostenibilidad de la Costa y del mar que emita informe sobre la delimitación del área de Areas-Bordons y su compatibilidad con la integridad y defensa del dominio público marítimo terrestre teniendo en cuenta que Sanxenxo no cuenta con planeamiento general y que dicho área reúne todos los requisitos fijados en la citada disposición transitoria para que pueda beneficiarse de la reducción de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre, plantear cuestión de ilegalidad ante el Tribunal Supremo de conformidad con el art. 27 de la ley de jurisdicción contencioso administrativa impugnando indirectamente en el presente procedimiento por ser contrario a la disposición transitoria primera de la ley 2/2013 con imposición de costas a la demandada.

Tercero.

Se opone la administración demandada al estimar correcta el acto recurrido.

Cuarto.

El juicio de la Sala.

1.- En fecha 28 de febrero de 2017 se emite resolución por la Directora general de la Dirección general de sostenibilidad de la Costas y del Mar (subdirección general de dominio público marítimo-terrestre) sobre la aplicación de la Disposición transitoria primera de la ley 2/2013 de protección y uso sostenible del litoral en los núcleos de Festiñazo, Areas (Bordons) y a Lanzada-Noalla en el término municipal de Sanxenxo en el sentido de que no procede la aplicación de la disposición transitoria primera de la ley 2/2013, de 29 de mayo de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la ley 22/1988, de 28 de julio de Costas ya que las áreas de Festiñazo, Areas (Bordons) y a Lanzada-Noalla no se corresponden con los delimitados por el planeamiento existente no ajustándose al régimen jurídico regulado en la normativa de costas.

Dicha resolución tomaba como cierto que el municipio de Sanxenxo tiene planeamiento urbanístico antes de la entrada en vigor de la ley 2/2013, de 29 de mayo y que la delimitación sobre la que se solicita la aplicación de la Disposición Transitoria primera no está recogida en ese instrumento de planeamiento.

Debido a lo anterior entiende la resolución recurrida que los ámbitos propuestos por el Ayuntamiento no cumplen el requisito primero establecido en la DT 1 de tal manera no procede analizar el grado de consolidación de la edificación y la acreditación de los servicios urbanísticos ya que los ámbitos propuestos no se ajustan a lo regulado en la Disposición transitoria 22 apartado 3 del RGC . (3. Esta disposición se aplicará a los núcleos o áreas delimitados por el planeamiento existente y, en defecto de éste, serán delimitados por la Administración urbanística competente, en ambos casos previo informe favorable del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente que deberá pronunciarse sobre la delimitación y compatibilidad de tales núcleos o áreas con la integridad y defensa del dominio público marítimo-terrestre. Este informe deberá emitirse en el plazo de dieciocho meses desde que haya sido solicitado por la Administración urbanística. En caso de que no se emitiera en este plazo, se entenderá que es favorable (disposición transitoria primera, 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo)).

2.- Con la finalidad de proteger el dominio público marítimo-terrestre la Ley de Costas estableció un conjunto de limitaciones de la propiedad de los terrenos contiguos a la ribera del mar, limitaciones que se materializan en las conocidas servidumbres de tránsito, de protección y de acceso al mar y que recaen, por supuesto, sobre terrenos que no son de dominio público marítimo- terrestre.

Con esta premisa y analizando la cuestión litigiosa planteada por los recurrentes se suscita la controversia con base a la interpretación realizada por los recurrentes y la respuesta dada en el informe vinculante por la demandada sobre el contenido de la disposición transitoria primera de la ley 2/2013 relativa a la reducción de 100 a 20 metros de la denominada servidumbre de protección con relación a terrenos incluidos en áreas o núcleos urbanos, criterios dispares en orden a la interpretación del precepto contenido en Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas el cual refiere bajo el título " Disposición transitoria primera Aplicación de la disposición transitoria tercera, apartado 3, de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas .

Resulta necesario por tanto señalar el contenido de dicho precepto de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas el cual refiere bajo el título "Disposición transitoria primera Aplicación de la disposición transitoria tercera, apartado 3, de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas" que: 1. En el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la presente Ley , se podrá instar que el régimen previsto en la disposición transitoria tercera, apartado 3, de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas , se aplique igualmente a los núcleos o áreas que, a su entrada en vigor, no estuvieran clasificados como suelo urbano pero que, en ese momento, reunieran alguno de los siguientes requisitos:

a) En municipios con planeamiento, los terrenos que, o bien cuenten con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica y estuvieran consolidados por la edificación en al menos un tercio de su superficie, o bien, careciendo de alguno de los requisitos citados, estuvieran comprendidos en áreas consolidadas por la edificación como mínimo en dos terceras partes de su superficie, de conformidad con la ordenación de aplicación.

b) En municipios sin planeamiento, los terrenos que, o bien cuenten con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica y estuvieran consolidados por la edificación en al menos un tercio de su superficie, o bien, careciendo de alguno de los requisitos citados, estuvieran comprendidos en áreas consolidadas por la edificación como mínimo en la mitad de su superficie.

2. Esta disposición se aplicará a los núcleos o áreas delimitados por el planeamiento, y en defecto de este, serán delimitados por la Administración urbanística competente; en ambos casos, previo informe favorable del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente que deberá pronunciarse sobre la delimitación y compatibilidad de tales núcleos o áreas con la integridad y defensa del dominio público marítimo-terrestre. Este informe deberá emitirse en el plazo de dieciocho meses desde que haya sido solicitado por la Administración urbanística. En caso de que no se emitiera en este plazo se entenderá que es favorable.

3. Las Administraciones urbanísticas que ya hayan delimitado o clasificado como suelo urbano a los núcleos o áreas a los que se refiere el apartado primero de esta disposición deberán solicitar al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente el informe previsto en el apartado segundo de esta disposición en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la presente Ley. El informe deberá emitirse en el plazo de dieciocho meses desde que haya sido solicitado. En caso de que no se emitiera en ese plazo se entenderá que es favorable.

4. No obstante, en los núcleos y áreas a los que se refiere la presente disposición, no se podrán autorizar nuevas construcciones de las prohibidas en el artículo 25 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas ".

Tras la pretensión del Concello la demandada a través de su dirección provincial emite un informe desfavorable habida cuenta que los ámbitos de Festiñazo, Áreas (Bordons) y A Lanzada (Noalla) no se corresponden con el planeamiento existente, no ajustado al régimen jurídico regulado en la normativa de costas.

Así en primer lugar debemos tomar como referencia un extremo no controvertido como es que el Concello de Sanxenxo se regía a la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988 por el plano de ordenación y ensanche de la Villa de Sanxenxo aprobado el 24 de septiembre de 1959 redactado al amparo de la ley del suelo de 12 de mayo

de 1956 y para el resto del municipio las NNSS provinciales aprobadas por resolución del Ministerio de Vivienda de 19 de diciembre de 1973. No existía por tanto núcleo o área delimitada en la zona de Areas-Bordons.

El precepto antedicho resulta claro y fácilmente comprensible, si bien, anteriormente el fin era conciliar el dominio público con la clasificación urbanística del suelo lo cual era coherente con la salvaguarda del litoral; ahora incorpora el suelo que no había sido clasificado por el Plan pero que debiera haber sido clasificado según la legislación entonces vigente regulando los usos del suelo con una previsión de futuro pero con una revisión retroactiva, no obstante dichas cuestiones que subyacen en el argumento de la recurrente y demandada fueron examinadas en la Sentencia del TC 233/2015 salvando su constitucionalidad en su fundamento de derecho decimosexto; la norma establece que el momento para determinar si un municipio dispone de planeamiento general a los efectos de aplicar la reducción de la zona de servidumbre de protección que prevé es la entrada en vigor de la ley de costas de 1988, así dice: "...se aplique igualmente a los núcleos o áreas que, a su entrada en vigor, no estuvieran clasificados como suelo urbano..."

Nos tenemos igualmente que referir a la sentencia dictada por este Tribunal sobre esta cuestión de fecha 19 de enero de 2017 (sentencia 2/2017) REC. 4288/2015 en el sentido de que lo que se debe tener en cuenta para determinar la existencia o no de planeamiento urbanístico es el de entrada en vigor de la ley de 1988 pues continúa diciendo "los términos empleados en el núm. 1 de la Disposición Transitoria Primera así lo indican ya que la expresión a su entrada en vigor viene precedida de la referencia a dicha ley."

Tampoco consideramos que esta Sentencia contradiga lo indicado en la Sentencia de esta misma Sala de fecha 8 de septiembre de 2016 (St. núm. 509/2016) ya que el supuesto de hecho es diferente ya que lo que se pretendía en esta es que fuera el Ministerio el que propusiese en su informe la delimitación del municipio en la que se podría aplicar la reducción de la zona de servidumbre de protección.

Es necesario destacar que no precisa de interpretación dada su claridad la demandada lo quiere vincular a lo dispuesto en la disposición transitoria vigésimo segunda del RD 876/2014, de 10 de octubre por el que se aprueba el Reglamento General de Costas obviando que esta es una norma reglamentaria por lo que su interpretación viene precedida de lo dispuesto en la Ley, y convenimos con la recurrente que no puede venir referida por los núcleos delimitados entre 1988 y 2013 ya que la legislación se reforma en 2013 y no produciría de seguir con esta interpretación efecto práctico alguno e iría en contra de lo realmente perseguido al aprobar la ley que era ampliar los supuestos de aplicación de la previsión de reducción de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre y adecuarla a la realidad existente en los municipios; en cualquier caso sí que puede interpretarse este precepto de conformidad a la ley en concreto de la Disposición transitoria primera de la ley 2/2013 y como complemento a aquella y en coherencia con el texto legal pero no contradictorio con el mismo como entiende la demandada, y debe interpretarse como complemento en referencia a núcleos anteriores a 2013 que en la ley los acota en el supuesto de aplicación anteriores a 1988 ya que si no necesariamente como indica la demandante conduciría a una contravención por el reglamento del texto de la ley y sería necesario acudir al art. 27 de la LJCA .

Así en el caso del apartado 2 el legislador exige que los núcleos o áreas estén delimitados por el planeamiento identificado este con el aprobado con anterioridad a la entrada en vigor de la ley 2/2013, según precisa el apartado 5 de la DT22 RGC 2014 o en su defecto que sean objeto de delimitación por la administración urbanística competente pero ello siempre teniendo en cuenta el contenido concreto de la Disposición Transitoria primera al ser esta el desarrollo de aquella.

Por todo ello acreditado que el ayuntamiento de Sanxenxo no disponía de planeamiento general a la entrada en vigor de la ley de costas de 1988 en consecuencia el Concello podrá delimitar los núcleos o áreas para la aplicación de la reducción de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre de conformidad con la disposición transitoria primera de la ley 2/2013 .

Por ultimo en lo que se refiere a la falta de concurrencia de los requisitos para ser suelo urbano dicha alegación no ha sido objeto del presente litigio ni se recoge en el fundamento del informe vinculante que solo refiere que la delimitación sobre la que se solicita la aplicación de la DT1 no está recogida en ese instrumento de planeamiento vigente a la entrada en vigor de la ley 2/2013 .

La demanda debe de ser estimada."

Quinto.

Alegaciones de la Administración del Estado recurrente en casación.

La Abogacía del Estado resume en su escrito de preparación -y reitera después en su escrito de interposición- los términos de la polémica surgida al efecto señalando, en esencia, lo siguiente:

"Como se puede apreciar, la DT primera de la ley 2/2013 establece la posibilidad de que se aplique el régimen previsto por la DT 3' LC (limitación de la servidumbre de protección a veinte metros en suelo urbano) a determinados ámbitos y núcleos de población que a pesar de no estar clasificados como urbanos a la entrada en vigor de la Ley de Costas (razón por la no se le aplicaría la citada DT 3') contasen en aquella fecha con determinadas

características que, a juicio del legislador de 2013, permiten equiparar el suelo de esos núcleos de población al suelo urbano, a los efectos de reducir la servidumbre de protección a veinte metros.

La cuestión controvertida surge en relación con la manera en que deben delimitarse los núcleos de población. El apartado 2 de la DT establece que esa previsión se aplicará a los núcleos delimitados por el planeamiento y, en defecto de dicho planeamiento, se contempla la posibilidad de que sean delimitados por la administración urbanística competente, previo informe de la Administración General del Estado.

Aquí es dónde surge el problema. Los demandantes entendían que la posibilidad de que la administración urbanística delimite el núcleo de población se aplica cuando dicha delimitación no se haya realizado por el planeamiento porque dicho planeamiento no existía ("en defecto de éste"), si bien consideran que el planeamiento al que se está refiriendo la ley es el planeamiento vigente a la entrada en vigor de la Ley de Costas. La sentencia da la razón a los recurrentes en este punto, como enseguida veremos. Sin embargo, la postura de la Administración, plasmada en la resolución recurrida, era distinta. Sostiene la Administración que cuando la ley se refiere a "los núcleos delimitados por el planeamiento", está refiriéndose al planeamiento vigente a la entrada en vigor de la ley 2/2013. Esta posición es expresamente recogida en la Disposición Transitoria 22 del Reglamento de Costas. El apartado tercero de la misma establece que:

"Esta disposición se aplicará a los núcleos o áreas delimitados por el planeamiento existente y, en defecto de éste, serán delimitados por la Administración Urbanística competente, en ambos casos previo informe favorable del Ministerio...".

- Y el apartado 5 de la DT 22 RC también es meridianamente claro: "para los núcleos o áreas ya delimitados por el planeamiento urbanístico, que a estos efectos se considerará el aprobado con anterioridad a la entrada en vigor de la ley 2/2013, de 29 de mayo, se deberán aportar los planos del planeamiento aprobado que haya delimitado los correspondientes núcleos, aportando copia compulsada de los planos originales."

La sentencia no admite la interpretación de la Administración porque vincula el planeamiento al que se refiere el apartado 2 de la DT con el planeamiento al que se refiere el apartado 1 de la DT. Afirma, apoyándose en otra sentencia anterior de la misma Sala de 19 de enero de 2017, que "lo que se debe tener en cuenta para determinar la existencia o no de planeamiento urbanístico es la entrada en vigor de la ley de 1988 pues... "los términos empleados en el núm. 1 de la Disposición Transitoria Primera así lo indican ya que la expresión a su entrada en vigor viene precedida de la referencia a esa ley".

Sin embargo, la sentencia está confundiendo el planeamiento al que se refiere el número 1 de la DT (que si es el planeamiento en vigor en el año 1.988), con el planeamiento que delimita el núcleo de población, que es al que se refiere el número 2 de la DT. Este segundo apartado en ningún momento se refiere al plan vigente en 1.988 (desde luego el precepto no dice tal cosa), como claramente estableció el apartado 5 de la DT 22 del RC, en un lícito y lógico desarrollo reglamentario de la DT Primera de la ley 2/2013. El hecho de que el número 1 y 2 de la DT se estén refiriendo a cosas distintas (el núm. 1 a la situación del suelo en 1988 y el número 2 al hecho de que exista o no un núcleo delimitado por el planeamiento) avala la interpretación de que uno y otro apartado no se están refiriendo al mismo planeamiento. Además es completamente lógico que si hay un planeamiento aprobado entre 1988 y 2013, sea ese planeamiento el que delimite los núcleos de población, como establece el RC.

Por otro lado, la sentencia elude la aplicación del Reglamento de Costas, argumentando que hay que interpretarlo de acuerdo con la ley, pero sustituyendo dicha labor interpretativa con una pura y simple inaplicación de su contenido, lo que constituye una patente vulneración del artículo 27.1 LJCA que, en tales supuestos, obliga a promover la correspondiente cuestión de ilegalidad como, de hecho, reclamaba el recurrente.

A la vista de lo expuesto, nos parece claro que la sentencia no realiza una interpretación correcta de la DT Primera de la ley 2/2013, por lo que concurre el motivo de casación previsto en el artículo 88.1 d) LJCA".

Sexto.

Alegaciones de la parte recurrida en casación.

Frente a esas alegaciones de la Abogacía del Estado, la parte recurrida sostiene -también en síntesis- que la Disposición Transitoria Primera de la Ley 2/2013 introduce la posibilidad de que, en el plazo de dos años desde su entrada en vigor, se instara la aplicación de la reducción de la servidumbre de protección prevista en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley de Costas de 1988, a los núcleos o áreas que, a la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988, no estuvieran clasificados como suelo urbano pero que reuniesen una serie de requisitos, que variaban en función de que el municipio en el que se encontraban estos núcleos o áreas contaba o no con planeamiento.

Y señala al respecto:

"La controversia entre las partes y que debe ser resuelta por esta Sala se centra en la fijación del momento en el que debe considerarse que el municipio contaba o no con planeamiento para la aplicación de la regulación prevista en la Disposición Transitoria Primera de la Ley 2/2013:

i. Así, mi representada defiende que, de conformidad con lo establecido por la propia disposición transitoria y por la jurisprudencia dictada en su aplicación, para poder acogerse a esta reducción de la servidumbre de protección, es necesario examinar si el municipio contaba con planeamiento general a la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988 (que se produjo el 29 de julio de 1988).

ii. Por el contrario, la recurrente entiende que el que debe examinarse si el Ayuntamiento disponía de planeamiento general es el de la entrada en vigor de la Ley 2/2013, al apoyarse en la Disposición Transitoria Vigésimosegunda del Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre (en adelante, RGC), en cuyo apartado quinto, se recoge lo siguiente: Para los núcleos o áreas ya delimitados por el planeamiento urbanístico, que a estos efectos se considerará el aprobado con anterioridad a la entrada en vigor de la ley 2/2013, de 29 de mayo, se deberán aportar los planos del planeamiento aprobado que haya delimitado los correspondientes núcleos, aportando copia compulsada de los planos originales".

Defiende, además, que la interpretación que propugna la recurrente perjudicaría el interés público hasta el punto de privar de efectos prácticos la reforma operada por la Ley 2/2013, señalando al efecto:

"Así, no es posible interpretar que los núcleos a tener en cuenta para la aplicación de la Disposición Transitoria Tercera son los delimitados entre 1988 y 2013, toda vez que la legislación que se reforma en 2013 impedía la configuración de un núcleo urbano si los terrenos incluidos en el tramo no tenían la condición de suelo urbano. En este sentido, la propia Ley autonómica 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, imponía la clasificación como suelo rústico de protección de costas del suelo incluido en la zona de servidumbre de protección del DPMT de 100 metros (artículo 32).

En definitiva, si la Ley de Costas de 1988 antes de la reforma disponía en los suelos que no eran urbanos en 1988 la anchura de 100 metros de la servidumbre de protección y la Ley autonómica imponía que el suelo afectado por esta servidumbre de protección así delimitada debía clasificarse como suelo rústico especialmente protegido, es obvio que no existirá en el planeamiento urbanístico aprobado antes de la reforma de 2013 y después de la entrada en vigor de la Ley de Costas ningún núcleo de población delimitado con la servidumbre de protección a 100 metros. De este modo, la interpretación propuesta por la recurrente llevaría al absurdo de que la reforma legal de 2013 no produciría efecto práctico alguno, porque el suelo al que se pretende aplicar no podría estar nunca incluido en los núcleos de población delimitados entre 1988 y 2013. En consecuencia, lejos de producirse una aplicación extensiva de un supuesto claramente excepcional, lo que ocurriría es que esta disposición nunca resultaría de aplicación.

Justamente por evitar esta situación, la Ley 2/2013 utiliza la expresión núcleos o áreas para incluir en su objeto la realidad que hemos descrito. Si, como erróneamente se sostiene, solo se pudiese aplicar la Disposición Transitoria Primera a los núcleos delimitados tras la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988, ¿qué sentido tiene que la ley utilice el término áreas para referirse al suelo que no estuviese clasificado como urbano pero reuniese los requisitos de servicios urbanísticos y consolidación de la edificación?"

Y añade: "Por lo demás, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia núm. 233/2015, de 5 de noviembre, ha avalado que la reforma Ley 2/2013 pretendió ampliar el número de supuestos a los que les resultaba de aplicación la previsión de reducción de la zona de servidumbre de protección del DPMT recogida por la Disposición Transitoria Tercera, apartado 3, de la Ley de Costas de 1988, de forma que pudiesen acogerse a la misma también aquellos terrenos que, aun no encontrándose clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988, sí tenían en aquella fecha características propias de él"

Por tanto, ningún daño puede causar al interés público una previsión contenida en una ley aprobada por el Parlamento nacional y refrendada por el Tribunal Constitucional".

Séptimo.

Pronunciamiento del Tribunal Constitucional respecto de la disposición transitoria primera de la Ley 2/2013

En el Fundamento 16 de su sentencia 233/2015, de 5 de noviembre de 2015, el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse sobre la mencionada disposición transitoria en los siguientes términos:

"16. La disposición transitoria primera de la Ley 2/2013 establece el régimen de aplicación de la disposición transitoria tercera.3 LC 1988, que a su vez determinó el régimen aplicable a los terrenos que a su entrada en vigor estaban clasificados como suelo urbano.

En esencia, el régimen transitorio previsto en la disposición transitoria tercera.3 LC 1988 pretendió acomodar las limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar a los tramos de costa que ya estaban urbanizados. Concretamente dispuso, para los terrenos que estuvieran clasificados como suelo urbano a su entrada en vigor, la reducción de la anchura de la servidumbre de protección a veinte metros y la inaplicación de las determinaciones relativas a la zona de influencia. Con la reforma de 2013, dicho status se extiende a aquellos otros terrenos que, sin haber sido clasificados como suelo urbano, cumplieran en la misma fecha de entrada en vigor de

la Ley de costas de 1988 uno de estos dos requisitos: (i) contaran con servicios urbanísticos (acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica) y estuvieran consolidados por la edificación en al menos un tercio de su superficie; o (ii) estuvieran comprendidos en áreas consolidadas por la edificación como mínimo en dos terceras partes de su superficie en municipios con planeamiento, que se reduce a la mitad en municipios sin planeamiento. Se cierra la norma estableciendo que a las nuevas construcciones en estos núcleos o áreas resultan de aplicación las prohibiciones recogidas en el art. 25 de la Ley.

El primer motivo de impugnación consiste en la infracción del art. 9.3 CE, en la medida en que legaliza la situación de núcleos o áreas que, a la entrada en vigor de la Ley de costas de 1988, no estuvieran clasificados como suelo urbano, bajo condiciones nuevas que entrañan un escenario de futura litigiosidad e incertidumbre. Pese a que los recurrentes no lo especifican, cabe deducir que consideran vulnerado el principio de seguridad jurídica, objeción que no procede admitir, pues ni la existencia de condiciones nuevas (que en cualquier caso no lo son tanto, si se repara en lo dispuesto por la disposición adicional novena.3 del Reglamento de la Ley de costas de 1989) ni la eventual litigiosidad a que dé lugar la norma constituyen parámetros válidos para una censura de inconstitucionalidad.

Por otra parte, los requisitos que la disposición impugnada exige para asimilar el régimen transitorio del suelo urbano clasificado y no clasificado coinciden con los que estaban vigentes a la entrada en vigor de la Ley de costas 1988 para otorgar al suelo tal carácter urbano (arts. 78 y 81.2 del texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril). Y, como recuerda el Abogado del Estado, la reforma es plenamente coherente con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que ha consagrado el criterio de la fuerza normativa de lo fáctico para imponer la obligada consideración de un suelo como urbano, atendiendo a la existencia de los mismos servicios urbanísticos enumerados en la disposición impugnada y a la realidad de las áreas consolidadas por la edificación.

Sirve en suma para descartar la vulneración del principio de seguridad jurídica el mismo razonamiento que utilizó la STC 227/1988: "es obvio que las normas a las que se imputa la inseguridad no son normas inciertas o faltas de la indispensable claridad, no obstante la inevitable exégesis que de las mismas haya de hacerse; tampoco contradicen la jerarquía normativa y han sido formalmente publicadas; no inciden en irretroactividad desfavorable a los derechos individuales, aunque dispongan un nuevo régimen más restrictivo aplicable en lo porvenir a situaciones jurídicas preexistentes, cuyo respeto no puede producir una congelación del ordenamiento jurídico o impedir toda modificación del mismo, como ya se ha expuesto, y, por último, no incurren en arbitrariedad ni carecen de razonabilidad por relación a los lícitos propósitos con que el legislador pretende dar respuesta a la cambiante realidad social. De todo ello se sigue que la Ley no conculca el principio de seguridad jurídica, el cual, debe insistirse, no ampara la necesidad de preservar indefinidamente el régimen jurídico que se establece en un momento histórico dado en relación con derechos o situaciones determinadas" (fundamento jurídico 10).

Tampoco puede prosperar el segundo motivo de impugnación, basado en la vulneración de las competencias autonómicas en materia de ordenación territorial y urbanística. Ya en la STC 149/1991, nos pronunciamos sobre esta cuestión, afirmando como incuestionable que "la incidencia que todo ello tiene en las competencias urbanísticas de las Administraciones autonómicas y municipales correspondientes queda plenamente justificada en la medida en que, como ya se ha visto, también lo están las prohibiciones y limitaciones que, en relación al uso del suelo por razones medioambientales (art. 149.1.23 C.E.), se imponen en las zonas de servidumbre de protección y de influencia. Cabe aun añadir que este régimen transitorio encuentra además complementaria cobertura en la competencia que al Estado reserva el art. 149.1.1 CE, ya que con él se garantiza que las limitaciones y servidumbres que establece la Ley no tengan una proyección desigual sobre las facultades de los propietarios según las diversas situaciones urbanísticas de los terrenos e inmuebles de su titularidad." [FJ 8 D)]. Y así lo hemos ratificado en las posteriores STC 198/1991, de 17 de octubre, 87/2012, de 18 de abril, 137/2012, de 19 de junio, 34/2014, de 27 de febrero, y 5/2015, de 22 de enero. Como recuerda la más reciente de las citadas, la doctrina de la STC 87/2012 determina que "las Comunidades Autónomas no pueden establecer disposición alguna al respecto, ni siquiera para reproducir con exactitud las previsiones estatales, operación que quedaría vedada por la doctrina sobre la *lex repetita* sistematizada por la STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9, y cuyo origen último está en la STC 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8, según la cual la reproducción de normas estatales en normas autonómicas es inconstitucional cuando la Comunidad Autónoma carece de la correspondiente competencia, salvo que -lo que no es el caso- la reiteración de la norma estatal sea imprescindible para el entendimiento del precepto (STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8)" (FJ 5).

En la citada STC 5/2015 determinamos asimismo que, más allá de la elaboración de un censo autonómico de edificaciones "a efectos meramente informativos, la norma autonómica no puede asociar consecuencia alguna a la inclusión de una determinada obra o instalación en el censo, pues ello sería tanto como intervenir, de forma indirecta, en el régimen de protección del dominio público marítimo-terrestre y de sus servidumbres, régimen que corresponde, como venimos diciendo hasta el momento, en exclusiva, al Estado" (FJ 7). En ejercicio de esta competencia exclusiva, la norma estatal que ahora examinamos respeta el marco competencial tanto en su dimensión normativa como ejecutiva, al fijar el completo régimen jurídico transitorio, deferir a las competencias

urbanísticas de las Comunidades Autónomas únicamente la delimitación o clasificación del suelo que en estos núcleos o áreas pueda ser considerado como urbano, y preservar la competencia estatal a través de la técnica del informe favorable en lo concerniente a la integridad y defensa del dominio público marítimo-terrestre".

Octavo.

Consideraciones sobre la cuestión de interés casacional suscitada.

Expuestas la normativa aplicable, las posiciones de las partes, las consideraciones vertidas en la sentencia objeto de este recurso de casación y el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre la DT 3 de la Ley de Costas de 1988, es momento de afrontar el requerimiento del auto de admisión relativo a la cuestión controvertida.

(i) Interpretación del apartado 1 de la DT 1ª de la Ley 2/2013 .

Ninguna duda ofrece a esta Sala que el primer párrafo del apartado 1 de la DT 1ª de la Ley de 2013 establece un plazo de dos años para poder instar que el régimen previsto en la DT 3ª.3 de la Ley de 1988 se aplique igualmente a los núcleos o áreas que, a la entrada en vigor de esa Ley de 1988, aun no estando clasificados como suelo urbano, materialmente pudieran tener esa consideración por reunir alguno de los requisitos que se enumeran a continuación en los subapartados a) y b), que vienen a distinguir a tal efecto entre municipios con planeamiento y municipios sin planeamiento.

(ii) Interpretación del apartado 2 de la DT 1ª de la Ley de 2013.

Una vez definidos en los subapartados a) y b) del apartado 1 de la Ley de 2013 los requisitos que, con carácter general, deben tener los terrenos para que pueda aplicarse el régimen previsto en la DT 3ª.3 de la Ley de 1988, el legislador ha querido precisar en el apartado 2 de la DT 1ª de la Ley de 2013 las reglas o condiciones que deben tenerse en cuenta para la delimitación concreta de aquéllos.

Y, a tal fin, precisa que dichos terrenos deben estar delimitados por el planeamiento o, en su defecto, ser delimitados por la Administración urbanística competente, siendo necesario, en ambos casos, que previamente se emita informe favorable -en el plazo estipulado- por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, con la advertencia de que si ese informe no se emitiera en ese plazo se entenderá que es favorable.

El problema reside en precisar cuándo debe llevarse a cabo esa delimitación; esto es, en determinar si la Ley de 2013 en el apartado 2 de la DT 1ª está exigiendo que esa delimitación de los terrenos se hubiera ya realizado en el momento de entrar en vigor la Ley de 1988, o si, por el contrario, cabe interpretar que dicho precepto permite que la delimitación se pudiera efectuar en un momento posterior al de la entrada en vigor de la Ley de 1988.

(iii) Cuándo debe llevarse a cabo la delimitación.

Para dar respuesta a esa cuestión debemos acudir a la Ley 22/1988. Esta ley estableció -en su artículo 23 - una zona de 100 metros como servidumbre de protección (en sustitución de la antigua zona de servidumbre de salvamento que tenía una anchura de 20 metros) y precisó -en su artículo 25- las obras, instalaciones y actividades que quedaban prohibidas en aquella zona, así como las que podían ser autorizadas, según los casos, con carácter ordinario o excepcional.

A este respecto resulta pertinente recordar que en la Exposición de Motivos de la citada Ley se decía lo siguiente:

"(...) De especial novedad e interés, porque el tiempo actúa en contra de la conservación de los espacios naturales y a favor de la extensión de las áreas urbanas, es el título dedicado a la protección del dominio público marítimo-terrestre. Este título establece, como es tradicional en la legislación española reguladora de bienes de dominio público, una serie de limitaciones a la propiedad de los terrenos colindantes, que tienen el carácter de regulación mínima y complementaria de la que dicten las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias, por lo que la presente Ley se contrae a la definición de las condiciones básicas para el ejercicio de ese derecho en los mencionados terrenos y trata de asegurar la efectividad del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, así como el deber de conservarlo, siguiendo pautas ya establecidas en otros países europeos y también en el nuestro en relación a los terrenos colindantes con otros bienes de dominio público. La mayor parte de esas limitaciones venían ya establecidas por la legislación hasta ahora vigente, pero la nueva Ley, en coherencia con sus objetivos de conservación de la integridad del dominio público, configura la vieja servidumbre de salvamento, obsoleta en cuanto a la finalidad específica que indica su denominación, como una servidumbre de protección del citado dominio, que comporta la prohibición general de determinadas actividades y, sobre todo, construcciones consideradas perjudiciales para la adecuada protección de un medio natural tan sensible, como la experiencia ha puesto de relieve. En efecto, la garantía de la conservación del dominio público marítimo-terrestre no puede obtenerse sólo mediante una acción eficaz sobre la estrecha franja que tiene esa calificación jurídica, sino que resulta también imprescindible la actuación sobre la franja privada colindante, para evitar que la interrupción del transporte eólico de los áridos y el cierre de las perspectivas visuales para la construcción de edificaciones en pantalla, la propia sombra que proyectan los edificios sobre la ribera del mar, el vertido incontrolado y, en general, la incidencia negativa de la presión edificatoria y de los usos y actividades que ella genera sobre el medio natural puedan causar daños irreparables o de muy difícil y costosa reparación. La anchura de esta zona de servidumbre

de protección ha de ser, lógicamente, convencional, si bien debe fijarse conjugando con carácter general una profundidad de 100 metros, si bien en las zonas ya urbanizadas se mantiene la anchura de 20 metros de la anterior servidumbre de salvamento, como se indicará más adelante al comentar el régimen transitorio. Estas dimensiones están entre las menores que recoge el derecho comparado".

" (...) 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.

En este contexto, se regula con precisión la situación de las edificaciones existentes que resulten incompatibles con las disposiciones de la nueva Ley. Si se construyeron ilegalmente, se abre la posibilidad de legalizarlas, cuando sea posible por razones de interés público. Si se construyeron legalmente, se respetan los derechos adquiridos, atemperando la situación de la obra a la naturaleza del terreno en que se emplaza. Si está en el dominio público, se mantiene la concesión hasta su vencimiento; si está en la zona de servidumbre de tránsito, queda fuera de ordenación con las consecuencias previstas en la actual legislación urbanística; por último, si está en el resto de la zona de servidumbre de protección, se permiten obras de reparación y mejora de cualquier tipo, siempre que, lógicamente, no supongan aumento de volumen de las ya existentes."

Pues bien, la DT 3ª de la Ley de 1988 estableció los términos en que se debía producir la adaptación a las disposiciones de la nueva ley referidas a las zonas de servidumbre de protección y de influencia, y lo hizo en función de las características de clasificación de los terrenos, diferenciando entre:

1) Terrenos que a la entrada en vigor de la Ley estuviesen clasificados como suelo urbanizable no programado y suelo no urbanizable.

2) Terrenos que, a la entrada en vigor de la Ley, estuviesen clasificados como suelo urbanizable programado o apto para la urbanización.

3) Y terrenos clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de la Ley.

Y, además, se refería a la posibilidad de autorizar nuevos usos y construcciones en los siguientes términos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pues bien, examinados los términos en que se expresan los preceptos atinentes a esta cuestión contenidos en las Leyes 2/2013 y 22/1988, y en el Reglamento de Costas de 2014, a la luz de las consideraciones vertidas en la Exposición de Motivos de la Ley 22/1988, cabe colegir que la concreta delimitación de aquellos terrenos que, a la entrada en vigor de la Ley de 1988, reunían alguno de los requisitos indicados en los apartados a) y b) de la DT 1ª.1 de la Ley de 2013 pudo haberse efectuado, sin duda, antes de la entrada en vigor de la Ley de 1988, pero que no existe obstáculo insuperable para que esa delimitación pudiera hacerse -por el planeamiento o, en su caso, por la Administración urbanística competente- después de ese momento y hasta el de entrada en vigor de la Ley de 2013.

Ahora bien, es relevante precisar que, en este último caso, la delimitación solo será válida respecto de aquellos terrenos que, al entrar en vigor la Ley 22/1988, reunieran alguno de los requisitos indicados en los mencionados apartados a) y b) de la DT 1ª.1 de la Ley 2/2013, y ello siempre y cuando, además, se justifique el cumplimiento de los requisitos indispensables exigidos en la DT 3ª.3.2ª de la Ley 22/1988 para el otorgamiento excepcional de las autorizaciones allí mencionadas.

Esta conclusión -que no entra en contradicción con los razonamientos vertidos por el Tribunal Constitucional en el Fundamento 16 de su STC 233/2015- es, a nuestro juicio, la más razonable que cabe alcanzar para resolver la cuestión controvertida y la que permite dotar de sentido lógico a la previsión contenida en el apartado 5 de la DT 22 del Reglamento de Costas de 2014, que se refiere a los núcleos o áreas delimitados por el planeamiento existente precisando que "a estos efectos se considerará el aprobado con anterioridad a la entrada en vigor de la ley 2/2013, de 29 de mayo".

Y es que debe tenerse en cuenta que la normativa transitoria analizada contempla y permite que, en determinados casos, incluso después de la entrada en vigor de la Ley de 1988 se puedan autorizar nuevos usos y construcciones en la zona de servidumbre de protección de acuerdo con los instrumentos urbanísticos de ordenación, pero siempre con estricta observancia de las reglas establecidas en la DT 3ª.3 de la Ley de 1988 (que antes hemos transcrito literalmente).

Esa posibilidad, por otra parte, nos parece lógica a la vista de los términos en que se expresa la propia Exposición de Motivos de la Ley 22/1988, pues de ésta se infiere que la protección del dominio público marítimo terrestre es un objetivo fundamental, pero que la consecución de ese objetivo debe procurarse evitando, en la medida de lo posible, la incidencia que la nueva regulación pudiera tener sobre derechos adquiridos en términos que pudieran originar una carga indemnizatoria que gravitaría fundamentalmente sobre la Administración Urbanística; y también, que en la consecución de aquel objetivo hay que procurar excluir la necesidad de afrontar un proceso de revisión del planeamiento, que introduciría un factor de inseguridad en las expectativas de edificación.

Noveno.

Doctrina jurisprudencial sobre la cuestión de interés casacional enunciada en el auto de admisión.

Atendiendo a las consideraciones expuestas, podemos dar respuesta al requerimiento del auto de admisión señalando que la expresión "núcleos o áreas delimitados por el planeamiento", contenida en la D.T.1ª apartado 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, debe interpretarse en el sentido siguiente:

(i) Es válida la delimitación realizada con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la Ley de 1988 respecto de los terrenos que, en ese momento, reunían alguno de los requisitos indicados en los apartados a) y b) de la DT 1ª.1 de la Ley de 2013.

(ii) También cabría admitir la delimitación realizada después de esa fecha, en el periodo comprendido entre la entrada en vigor de 1988 y la entrada en vigor de la Ley de 2013, pero en este caso la delimitación solo será válida respecto de aquellos terrenos que, a la entrada en vigor de la Ley 22/1988 reunieran alguno de los requisitos indicados en los mencionados apartados a) y b) de la DT 1ª.1 de la Ley 2/2013, y ello siempre y cuando, además, se justifique el cumplimiento de los requisitos indispensables exigidos en la DT 3ª.3.2ª de la Ley 22/1988 para el otorgamiento excepcional de las autorizaciones allí mencionadas.

Décimo.

Aplicación al caso de la referida doctrina jurisprudencial.

La aplicación de la doctrina que acabamos de fijar al supuesto enjuiciado en este recurso conduce a la estimación del recurso de casación interpuesto por la Administración del Estado.

Efectivamente, en este caso la mencionada Dirección General abordó la cuestión planteada a partir de los siguientes datos objetivos:

- A la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988, el planeamiento del municipio de Sanxenxo se regía por las Normas Subsidiarias y Complementarias Provinciales (NSCP) y por el Plano reformado de ordenación y ensanche de la Villa del año 1959, por lo que era un municipio con planeamiento a los efectos de la aplicación de la DT 1ª, 1, a.

- Posteriormente, se aprobaron las Normas Subsidiarias por Acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo de 29 de enero de 1990.

- El planeamiento vigente en el municipio a la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo era el Plan General de Ordenación Urbana aprobado definitivamente por acuerdo del Pleno Municipal en sesión celebrada el 27 de febrero de 2003.

Y, con base en esos datos, el citado órgano emitió su informe desfavorable a la solicitud de aplicación de la DT 1ª de la Ley 2/2013 tras constatar que el municipio de Sanxenxo tenía planeamiento urbanístico antes de la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, pero que la delimitación sobre la que se solicitaba la aplicación de la DT1ª no estaba recogida en ese instrumento de planeamiento.

En consecuencia, su conclusión fue " que los ámbitos propuestos por el Ayuntamiento no cumplen el requisito primero establecido en la DT 1ª, de tal manera que no procede analizar el grado de consolidación por la edificación y la acreditación de los servicios urbanísticos, ya que los ámbitos propuestos no se ajustan a lo regulado en la Disposición transitoria vigesimosegunda, apartado 3 del RGC ".

Pues bien, los hechos objetivos que sirvieron de base a la conclusión alcanzada por la Dirección General no fueron cuestionados por la Sala de instancia, ni han sido desvirtuados en el escrito de oposición presentado en este recurso de casación.

Por tanto, dado que la sentencia impugnada, pese a aceptar esos hechos, estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a la decisión denegatoria de la Dirección General por efectuar una interpretación de la DT 1ª de la Ley 2/2013 que no se acomodaba a la doctrina jurisprudencial que hemos sentado al respecto, a la que, por el contrario, sí se ajustaba la decisión de la mencionada Dirección General, procede acoger el presente recurso de casación.

DECIMOPRIMERO.- Conclusiones y costas.

A la vista de lo expuesto en los precedentes Fundamentos y, en virtud de lo dispuesto en el artículo 93 LJCA, debemos estimar el presente recurso de casación y, en consecuencia, casar y anular la sentencia impugnada por no ser conforme a Derecho, confirmando la decisión adoptada el 28 de febrero de 2017 por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, denegatoria de la solicitud de aplicación de la DT 1ª de la Ley 2/2013 formulada por el Ayuntamiento de Sanxenxo.

En cuanto a las costas, conforme a lo previsto en los artículos 93.1 y 139.4 de la LJCA disponemos que, respecto de las de casación, cada parte abone las causadas a su instancia y la mitad de las comunes (al no apreciar mala fe ni temeridad en ninguna de las partes) y, respecto de las de instancia, anulamos lo dispuesto en la sentencia impugnada, sin que proceda efectuar especial imposición de costas a ninguna de las partes, habida cuenta de la complejidad jurídica del asunto enjuiciado.

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 doctrina jurisprudencial la indicada en el Fundamento Noveno de esta sentencia.

Segundo.

Estimar el presente recurso de casación nº 4501/2020, interpuesto por la Administración General del Estado contra la sentencia dictada en fecha 17 de febrero de 2020 por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en el recurso contencioso-administrativo nº 4358/2017, la cual casamos y anulamos por no ser conforme a Derecho.

Tercero.

Confirmar la decisión adoptada por el 28 de febrero de 2017 por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, denegatoria de la solicitud de aplicación de la DT 1ª de la Ley 2/2013 formulada por el Ayuntamiento de Sanxenxo.

Cuarto.

Imponer las costas conforme a lo indicado en el último Fundamento de esta sentencia.
Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.
Así se acuerda y firma.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.