



Tratamiento de algunos bienes de Dominio Público en la legislación urbanística Castellano-Manchega

Autor: Joaquin Cuenca Lozano

Institución: Asociación Técnica de Ecología del Paisaje y Seguimiento Ambiental
(ECOPÁS)

Resumen

El tratamiento de los Bienes de Dominio Público y sus zonas de protección en la legislación urbanística de Castilla la Mancha, tiene por objeto la protección de estos, si bien las herramientas utilizadas para ello no están exentas de cierta polémica.

Las herramientas más utilizadas son: la adscripción de estos bienes y sus zonas de protección a alguna de las categorías de protección del Suelo Rústico o bien su inclusión como sistemas generales.

Existen dos tipos de Dominio Público que por su morfología y por su tratamiento en la legislación resultan poco compatibles con el desarrollo urbano, estos son: los Bienes de Dominio Público Pecuario y los Bienes de Dominio Público Hidráulico.

La configuración espacial de estos elementos, así como el tratamiento que les da la legislación urbanística provoca disfunciones e incoherencias que serían solventables mediante la reformulación del tratamiento que la legislación urbanística les otorga.

En la comunicación se analizará el tratamiento actual que la legislación urbanística da a estos Bienes de Dominio Público y a sus zonas de protección, identificando las disfunciones detectadas en la aplicación práctica de las mismas.

Asimismo se propondrán pequeñas modificaciones en su tratamiento que pueden ayudar a mitigar estas disfunciones, contribuyendo a aumentar la coherencia del planeamiento y a la integración de estos bienes, en la dinámica urbanística municipal.

Palabras claves: Bienes de dominio publico hidráulico; Bienes de dominio publico hidráulico; urbanismo; planificación urbanística

1. MARCO NORMATIVO

La actividad urbanística en Castilla la Mancha se encuentra regulada por el Decreto Legislativo 1/2010 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística en Castilla la Mancha, en adelante TRLOTAU (DOCM núm 97 de 21-05-2010).

Esta ley se encuentra desarrollada por el Decreto 248/2004, de 14 de septiembre de 2004, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (DOCM 179 de 28-09-2004).

Complementariamente a este reglamento existe otro, específico del Suelo Rústico, en adelante RSR, que viene a acotar la actividad urbanística en este tipo de suelo (Decreto 242/2004, de 27 de julio de 2004, por la que se aprueba el Reglamento de Suelo Rústico de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, DOCM 137 de 30-07-2004, y sus diferentes correcciones de errores, DOCM 24 de 03-02-2005, DOCM 250 de 13-12-2005 y modificaciones DOCM 128 de 06-07-2010).

De forma complementaria a estas disposiciones, se ha aprobado una norma técnica que armoniza la documentación incluida en los Planes Municipales, tanto Planes de Ordenación Municipal como Planes de Delimitación de Suelo Urbano. Esta norma se recoge en el Decreto 178/2010 de 01/07/2010 (DOCM 129, de 07-07-2010).

2. LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO DEFINICIÓN Y NATURALEZA.

¹Se entiende por dominio público aquellas propiedades administrativas afectadas a la utilidad pública y que, por consecuencia de esta afectación, resultan sometidas a un régimen especial de utilización y protección, el cual puede requerir de zonas de servidumbre impuestas a predios privados colindantes.

La anterior definición que describe los bienes demaniales hace hincapié en primer lugar en la titularidad de las administraciones públicas, aunque sobre ellas pueden recaer varias competencias tuteladas por más de una administración. Véase en el caso de un río (Dominio Público Hidráulico) cuya titularidad la ostenta la Confederación Hidrográfica correspondiente, ejerce la competencia sobre la pesca el Consejería Competente en esa materia. En segundo lugar, la anterior definición hace referencia al uso o servicio público de los bienes que ha de entenderse de un modo amplio (Ocio, recreo, abastecimiento, etc). En tercer lugar destacar la demanialidad propia de estos bienes en el sentido extracomercial (inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad) su especial protección a través del sistema de inventarios y catálogos, la presunción posesoria, la acción administrativa de investigación, la facultad de deslinde, la recuperación de oficio, potestad sancionadora, etc.

Se puede distinguir en función de su naturaleza entre Bienes de Dominio Público Natural o Artificial, siendo los primeros los que interesan en la presente comunicación.

¹ Definición extraída de la web www.encyclopedia-juridica.com.

3. EL TRATAMIENTO DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO NATURAL EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA DE CASTILLA LA MANCHA. LOS CAUCES Y LAS VÍAS PECUARIAS.

Tanto los cauces (Dominio Público Hidráulico), como las vías pecuarias (Dominio Público Pecuario) que como tales bienes tienen las características y naturaleza descritas en el punto anterior, son tratadas en profundidad en la legislación urbanística de Castilla la Mancha.

Así, en el punto 1 del artículo 47 del **TRLOTAU** se determina que: pertenecen al Suelo Rústico los terrenos que dicho plan urbanístico adscriba a esta clase de suelo por tener la condición de Bienes de Dominio Público Natural.

Por su parte, el **RSR** establece de forma pormenorizada el tratamiento que los planes urbanísticos han de dar a los Bienes de Dominio Público. En concreto, el artículo 5, punto 1 letra a) establece que pertenecen al Suelo Rústico no Urbanizable de Protección Ambiental:

En todo caso los Bienes de Dominio Público Hidráulico y Pecuario y sus zonas de protección. A estos efectos se considerarán zonas de protección del dominio público hidráulico y de las vías pecuarias:

- i) En el caso del Dominio Público Hidráulico: en ausencia de informe del órgano competente en la materia que establezca específicamente la anchura de la banda de protección, los terrenos comprendidos en la zona de policía de 100 metros de anchura situada en los márgenes de los cauces fluviales contemplada en el artículo 6 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, sin perjuicio de lo establecido en la Disposición Adicional Primera de este Reglamento; así como los terrenos comprendidos en los perímetros de protección de las áreas de captación de agua para abastecimiento público referidos en el artículo 56 de la Ley 12/2002, de 27 de junio, del Ciclo Integral del Agua de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.
- ii) En el caso de las vías pecuarias: aquellas franjas de terreno que se indiquen, en Informe emitido por la Consejería competente para su gestión, situadas a ambos lados de las mismas que por su disposición o naturaleza resulten precisas siquiera accesoriamente para el desarrollo de las funciones ganaderas, ecológicas y sociales de las vías pecuarias.

Por tanto y a tenor de la legislación urbanística vigente, estos Bienes de Dominio Público han de adscribirse de forma inequívoca al Suelo Rústico no Urbanizable de Protección Ambiental. Además de los bienes en sí, se adscribirá a esta categoría de suelo rústico la zona de protección de los mismos.

Para acotar más aún cómo se ha de entender la delimitación tanto del Dominio Público Hidráulico como de sus zonas de protección, en el ámbito Urbano/Urbanizable en los Planes Urbanísticos, el **RSR** incluye en su Disposición Adicional Primera una serie de

escenarios en virtud de los valores ambientales existentes. Así, cuando existan **Hábitats de Protección Especial** asociados a los cauces se solicitará informe:

- Al órgano competente en materia de aguas sobre el Estudio hidrológico y de riesgo de avenidas (necesario en todo Plan Urbanístico en el que exista Suelo Urbano o Urbanizable en el entorno de un cauce).
- A la Dirección General de Medio Natural sobre la banda de protección de dichos hábitats de protección especial.

Atendiendo al resultado de ambos informes se adscribirá al Suelo Rústico no Urbanizable de Especial Protección, la banda que resulte mayor de ambos informes, sin que esta pueda ser inferior a los 10 m. Para la zona incluida en la citada banda se restringirá el uso de acuerdo con lo establecido por el informe del Órgano competente en materia de hábitats y la legislación de aguas.

Los terrenos que se encuentren comprendidos entre la línea exterior de la banda de protección fijada anteriormente y la línea delimitadora de los 100 metros de la zona de policía de aguas serán clasificados como suelo urbano o urbanizable, según la clasificación que el planeamiento dé a los suelos circundantes.

Cuando no existan **Hábitats de Protección Especial** asociados se solicitará informe al órgano competente en materia de aguas sobre el Estudio hidrológico y de riesgo de avenidas.

Deberá clasificarse como suelo urbano o urbanizable con la calificación de zona verde la banda inmediatamente contigua a los cauces fluviales.

Para la fijación de la anchura de esta banda se atenderá a la que resulte del Estudio citado en el apartado anterior, sin que en ningún caso la banda pueda ser inferior a 10 metros de anchura a contar desde el límite exterior del cauce.

Los usos permitidos en esta zona serán los propios de zona verde y se fijarán de acuerdo con lo establecido para las zonas de policía y de servidumbre en la legislación de aguas. En todo caso las labores de restauración de los márgenes deberán realizarse con especies propias de la vegetación de ribera.

Los terrenos que se encuentren comprendidos entre la línea exterior de la banda de protección fijada anteriormente y la línea delimitadora de los 100 metros de la zona de policía de aguas serán clasificados como suelo urbano o urbanizable, según la clasificación que el planeamiento dé a los suelos circundantes, siéndoles de aplicación el régimen de usos que fije el mismo.

4. DISFUNCIONES SUSCITADAS POR EL TRATAMIENTO QUE LA LEGISLACIÓN DA A ESTOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO.

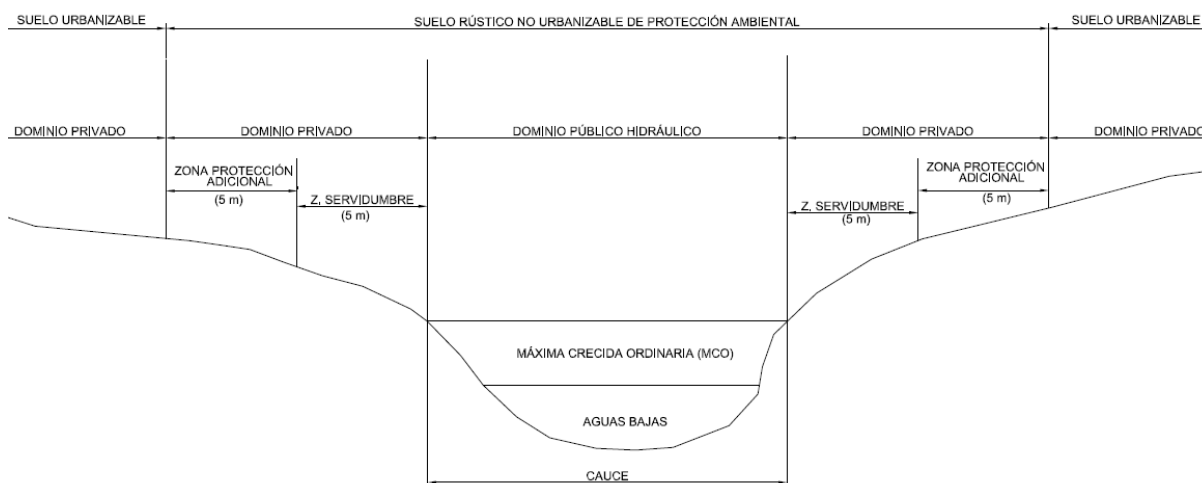
La marcada linealidad de estos elementos, provoca que intercedan en una buena parte del territorio, provocando interacciones con el planeamiento urbanístico. Tal y como se ha expuesto anteriormente, la adscripción de estos elementos a la categoría de Suelo Rústico no urbanizable de Protección Ambiental, provoca que surjan ámbitos de este tipo

de suelo en una matriz eminentemente urbana o con vocación de ser urbana (urbanizable). Esto sucede cuando el ámbito urbano/urbanizable se encuentra con una vía pecuaria o bien con un cauce cuando este presenta hábitats de protección especial.

Este hecho, aparentemente inocuo, provoca que exista una banda de suelo rústico protegido, de propiedad privada, inserta en un entorno urbano, en el que los usos están muy restringidos, por encontrarse en un área potencialmente inundable, por presentar valores ambientales o bien por tratarse de un elemento pecuario.

Esto se puede reflejar de forma sencilla en un corte transversal de las zonas referidas.

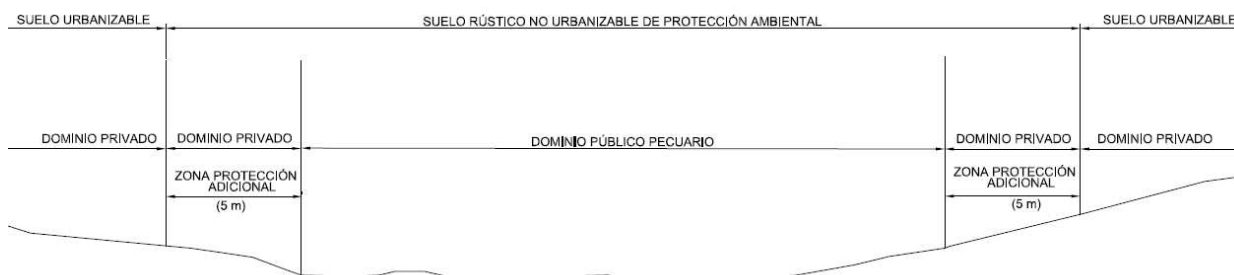
Corte tipo de un ámbito urbanizable atravesado por un cauce, cuando existen hábitats de protección especial, según legislación vigente.



En este caso, en torno al Dominio Público Hidráulico, se dispone una banda de al menos 10 metros adscrita al Suelo Rústico no Urbanizable de Protección Ambiental, cuya propiedad generalmente es privada y que tiene absolutamente restringidos los usos, por lo que pasa a ser una zona marginal. Tanto más cuanto el propietario de los terrenos observa que sus vecinos tienen terrenos con un aprovechamiento urbanístico más lucrativo.

El fondo de esta protección, utilizando la técnica de clasificación del suelo en una categoría de suelo rústico, es lógica pero no solventa los problemas que presentan los cauces de nuestro país. Uno de los principales, es la presión que ejercen sobre el cauce los usos inmediatos al mismo. Esto provoca una fuerte degradación de la vegetación de ribera y la absoluta pérdida de la segunda banda de vegetación riparia. El propietario en el mejor de los casos realizará un uso agrícola del terreno, o bien lo dejará abandonado a su suerte, convirtiéndose en una zona muy degradada donde la administración no puede actuar, puesto que los terrenos son de propiedad privada.

Corte tipo de un ámbito urbanizable atravesado por un elemento pecuario, según legislación vigente.



Por su parte, el Dominio Público Pecuario presenta este mismo problema, pero más atenuado puesto que la franja de dominio privado adscrita al Suelo Rústico no Urbanizable de Protección Ambiental es de 5 m. La casuística descrita anteriormente se puede trasladar a este caso, apareciendo entre el Suelo Urbanizable y el elemento pecuario una banda de suelo privado, que tiene restringidos los derechos por entender que es necesario para la efectiva protección del elemento.

Como se ve, el problema radica en excluir de la trama urbana/urbanizable las zonas de dominio privado necesarias para la efectiva protección de alguno bien/elemento natural (Hidráulico y/o pecuario) sin que el propietario se vea compensado de forma alguna. Además las administraciones encargadas de la tutela de dichos bienes no puede actuar en esos terrenos por no ser de su propiedad. La administración solo puede regular su uso mediante la restricción del derecho de propiedad en los mismos.

Esto supone una disfunción que puede ser solucionado mediante la aplicación de técnicas urbanísticas sencillas que comportan un beneficio mutuo, tanto al propietario de los terrenos como para la administración.

5. PROPUESTA DE SOLUCIÓN DE LAS DISFUNCIONES SUSCITADAS POR EL TRATAMIENTO QUE LA LEGISLACIÓN DA A ESTOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO.

Para entender la propuesta que se realiza a continuación es necesario definir lo que es un Sistema General.

²Sistema general: dotación integrante de la ordenación estructural establecida por el planeamiento, compuesta por los elementos determinantes para el desarrollo urbanístico y en particular, las dotaciones básicas de comunicaciones, espacios libres y equipamientos comunitarios, cuya funcionalidad y servicio abarcan más de una actuación urbanizadora o ámbito equivalente. Tienen siempre la condición de bienes de dominio público.

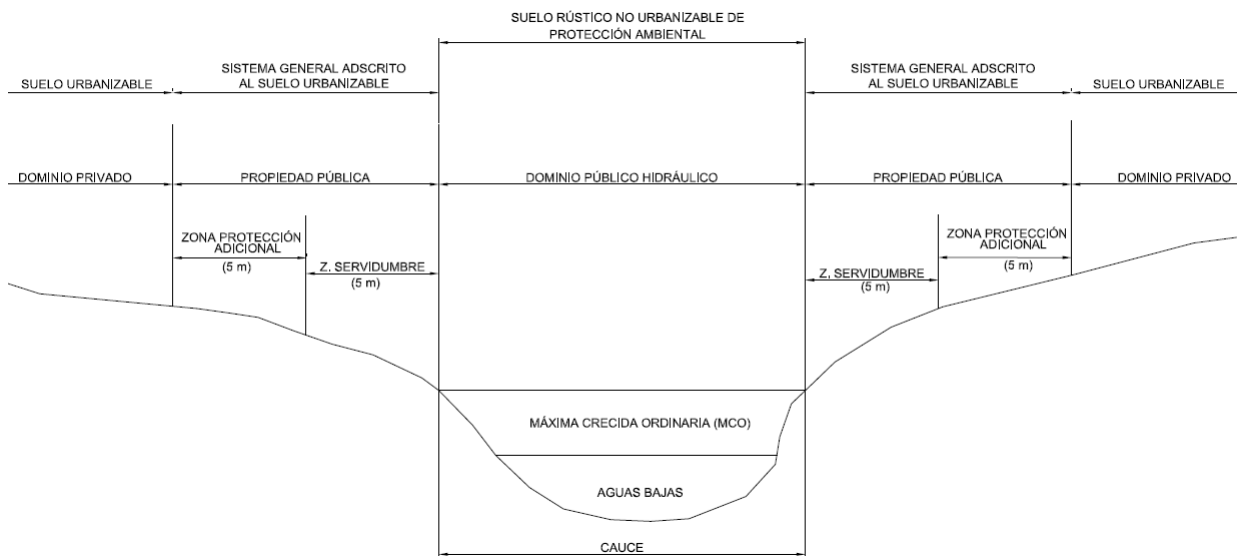
El sistema general tiene la particularidad de quedar adscrito a uno o varios sectores urbanizables, participando en su aprovechamiento, pero con un uso cuyo objeto es la protección del bien o elemento sobre el cual se adscriben. Es decir, el propietario de esos

² Definición extraída del artículo 1 del TRLOTAU.

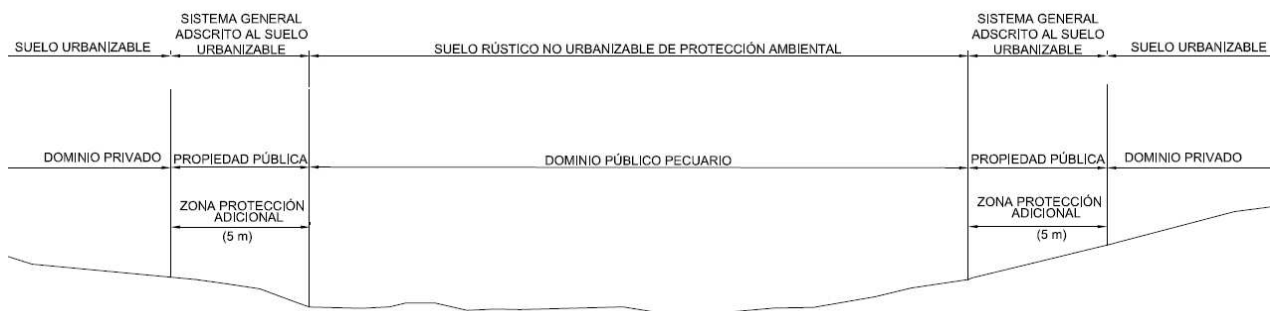
terrenos, al quedar adscritos al sistema general son propietarios de un aprovechamiento urbanístico que se materializará en el sector o sectores urbanizables a los que se encuentre adscrito.

Aplicado a los casos concretos expuestos anteriormente la imagen final de los cortes transversales sería la siguiente.

Corte tipo de un ámbito urbanizable atravesado por un cauce, cuando existen hábitats de protección especial, según modificación propuesta.



Corte tipo de un ámbito urbanizable atravesado por un cauce, según modificación propuesta.



Tal y como se puede observar, las franjas existentes en torno a los Bienes de Dominio Público han quedado adscritas a sendos Sistemas Generales, que se encuentran a su vez adscritos a uno o varios sectores de Suelo Urbanizable. En términos prácticos esto se traduce en que la superficie de esas franjas tiene un derecho de edificación adquirido que se materializa en los sectores urbanizables a los que se encuentre adscrito. Es decir, se trata de una especie de "transferencia de aprovechamiento" de un lugar a otro; el titular de los terrenos los pierde, pero obtiene a cambio una parte proporcional del

aprovechamiento urbanístico en los sectores urbanizables a los que se encontrase adscrito.

Cuando el sector de Suelo Urbanizable se desarrolla, se materializa de forma efectiva la comentada transferencia de aprovechamiento, se obtiene libre de cargas esa franja de terreno a favor de la administración, y por su parte, el propietario habrá conseguido un derecho de edificación a materializar en los sectores urbanizables.

6. CONCLUSIONES

Los Bienes de Dominio Público Natural (Pecuario e Hidráulico) se encuentran recogidos en la legislación urbanística. Para ellos, así como para sus zonas de protección, se prevé su adscripción a la categoría de Suelo Rústico no Urbanizable de Protección Ambiental.

Cuando esto sucede en un ámbito urbano/urbanizable, se generan franjas de dominio privado entre los Bienes de Dominio Público y el Suelo Urbanizable, las cuales quedan adscritas al Suelo Rústico no Urbanizable de Protección Ambiental, por lo que tienen muy restringidos los usos. Esta clasificación tiene por objeto la protección del Bien de Dominio Público en cuestión.

Este hecho provoca que se generen franjas de terreno marginal en las que la administración solamente puede actuar por vía de la restricción, lo que puede dar lugar a conflictos y disfunciones. Esto se pueden eliminar aplicando al caso una sencilla técnica urbanística: Adscribirlos a un Sistema General.

De esta forma el propietario del terreno obtiene un aprovechamiento urbanístico proporcional a la superficie de sus terrenos, el cual se materializará en el sector o sectores urbanizables al que el Sistema General quede adscrito; pero pierde la propiedad de los mismos a favor de la administración.

Por su parte la Administración consigue, libre de cargas, unos terrenos circundantes a los bienes que se encarga de proteger, pudiendo actuar en ellos libremente, ejecutando programas de recuperación de la vegetación de ribera o ampliando el dominio pecuario.

Este sistema se ha comenzado a utilizar en Castilla la Mancha a raíz de una modificación legislativa, en el entorno de las carreteras. Así el TRLOTAU en su Disposición Adicional Primera que modifica la Ley 9/1990, de 28 de diciembre, de Carreteras y Caminos, establece que las zonas de dominio público de la carretera y su zona de servidumbre, cuando formen parte de los desarrollos previstos en los planes, deberán calificarse como sistemas generales de infraestructuras y adscribirse a los ámbitos correspondientes al objeto de su acondicionamiento e incluso de su obtención a favor de la Administración titular de la carretera. La zona comprendida entre la línea límite de edificación y la zona de servidumbre, podrá ordenarse por el planeamiento con usos que no comporten edificación.