

PLAN DE ORDENACIÓN DEL LITORAL



XUNTA
DE GALICIA

TÍTULO I

CAPITULO 1

Marco jurídico



1.	INTRODUCCIÓN	07
	1.1. La competencia autonómica sobre la ordenación del litoral y la autonomía municipal	07
	1.2. Naturaleza del Plan de ordenación del litoral	09
	1.3. Ámbito	12
	1.4. Funciones	14
	1.5. Zonificación y usos	15
2.	MARCO LEGAL	17
	2.1. Contexto normativo	17
	2.2. El Plan de ordenación del litoral como instrumento de planificación territorial	26
	2.3. Procedimiento para la elaboración y tramitación	27



Atardecer en la Illa de Ons. Rías Baixas

1. INTRODUCCIÓN

1.1. LA COMPETENCIA AUTONÓMICA SOBRE LA ORDENACIÓN DEL LITORAL Y LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

1.1.1. La ordenación del litoral en la jurisprudencia constitucional

El Tribunal Constitucional (TC), en la STC 149/91, de 4 de julio, declaró que “todas las Comunidades costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también para el litoral, como sin duda han entendido también los autores de la Ley de costas, en cuyo art. 117 se hace una referencia genérica a todo planeamiento territorial y urbanístico *«que ordene el litoral»*, concepto este último, por lo demás, cuya precisión no está exenta de considerables dificultades, que aquí podemos obviar, ya que a los efectos de esta Ley, incluye al menos la ribera del mar y sus zonas de protección e influencia” (FJ 1).

El Alto Tribunal, al tiempo que ponía de relieve las dificultades de precisar el concepto de “litoral”, salía al paso de una interpretación gramatical de los Estatutos, según la cual sólo podrían ordenar el litoral aquellas Comunidades que hubieran asumido expresamente esta competencia. Al contrario, el litoral forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas costeras, de manera que su ordenación puede ser asumida por estas como competencia propia desde el momento mismo de su constitución y sea cual hubiera sido la vía seguida para lograrla. Más adelante, al comentar el art. 33 de la Ley de costas, el TC puntualiza que serán las propias Comunidades Autónomas las que, en ejercicio de competencia de ordenación del territorio, habrán de determinar los instrumentos mediante los que se llevará a cabo la ordenación del litoral: “(...) es evidente sin embargo, que como la titularidad para la ordenación del territorio, incluido el Litoral, es competencia propia de las Comunidades costeras, habrán de ser éstas las que respetando estos límites máximos y mínimos de ocupación, aprueben los correspondientes instrumentos de ordenación, o establezcan las condiciones en que han de ser aprobados, y fijen cuales han de ser los criterios a los que han de acomodarse en sus dimensiones, en las distancias y en todos los restantes, las mencionadas edificaciones” (FJ 4.B.b). Esta competencia para ordenar incluye tanto los terrenos colindantes privados como la zona de dominio público, pues la titularidad del

dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial y, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla la porción de territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese espacio corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad.

La ordenación del litoral se incardina así, inequívocamente, en la ordenación del territorio, materia de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, que tiene un significado fundamentalmente coordinador de todas las actuaciones con incidencia territorial, cualquiera que sea su promotor. Para decirlo de nuevo con palabras del TC en la citada sentencia 149/1991, “quien asume como competencia propia la ordenación del territorio, ha de tomar en cuenta, para llevarla a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones de los Poderes Públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo” (F.J. 1.B.). Añade que “la idea de ‘ordenación’ (o de ‘planificación’, que es el término utilizado en otras lenguas europeas) del territorio nació justamente de la necesidad de coordinar o armonizar, desde el punto de vista de su proyección territorial, los planes de actuación de distintas Administraciones”.

La mayor parte de las Comunidades Autónomas, en ejercicio de su competencia exclusiva, han promulgado leyes de ordenación del territorio. Algunas regulan esta materia conjuntamente con el régimen del suelo y el urbanismo, mientras que otras han optado por una regulación separada, aunque conexas, de ambas materias. En general, estas leyes parten del concepto amplio de ordenación del territorio apoyado en la definición de la Carta Europea (*“expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad”*) y, en consecuencia, se proponen como objetivos: a) la mejora de la calidad de vida; b) la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente; c) la utilización racional y equilibrada del territorio. Junto a esos objetivos, las leyes autonómicas regulan la tramitación y el contenido de unos instrumentos que, con diversas denominaciones (planes, programas, directrices) deben servir como marco de referencia para las diferentes políticas públicas con incidencia territorial.

En Galicia, la ordenación del territorio y el urbanismo se han regulado en sendas leyes, cuya conexión es evidente: la **Ley 10/1995, de ordenación del territorio de Galicia (LOTGA)** y la Ley 9/2002, de 30 de

diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (en adelante, LOUGA), que ha sido objeto de varias modificaciones, la más reciente por Ley 10/2010, de La LOTGA se complementa por la Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia, y la Ley 7/2008, de 7 de julio, del paisaje de Galicia. Por consiguiente, esta Comunidad cuenta ya con un notable acervo normativo en la materia que nos ocupa.

La LOTGA proclama en su preámbulo su voluntad de completar el sistema de planeamiento urbanístico, corrigiendo sus lagunas y deficiencias, mediante la introducción de otra serie de instrumentos de ordenación territorial: “Los tradicionales instrumentos de ordenación ofrecidos por la normativa urbanística se han mostrado -en la práctica- insuficientes a la hora de abordar la corrección de los desequilibrios territoriales de carácter socioeconómico o la coordinación de las actuaciones territoriales supramunicipales. Por ello se considera necesario completar el sistema de planificación urbanística con otro sistema -el de ordenación territorial- que venga a colmar las insuficiencias que al respecto ofrecía aquél”. Con esta finalidad, la LOTGA establece los siguientes instrumentos de ordenación:

- a. Directrices de ordenación del territorio.
- b. Planes territoriales integrados.
- c. Programas coordinados de actuación.
- d. Planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal.
- e. Planes de ordenación del medio físico.

El propio preámbulo de la Ley explica que “este catálogo de figuras, elaborado sobre la base del análisis comparado de la producción legislativa autonómica, permite la configuración de un marco territorial global y flexible, que dé cabida a actuaciones tanto de carácter sectorial como integradas, sin excluir la posibilidad de arbitrar soluciones puntuales allí en donde sea preciso. Al mismo tiempo, potencia la confluencia de la política territorial con la económica, a través de la coordinación de las decisiones inversoras que permita optimizar su operatividad para alcanzar un mayor y más equilibrado desarrollo socioeconómico”.

La competencia de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio puede entrar en colisión con la atribuida a los municipios en materia de urbanismo y, por tanto, con la autonomía urbanística municipal. La articulación competencial entre ambas esferas territoriales no es fácil, pero **es imprescindible para garantizar la aplicación efectiva de los principios de lealtad institucional, colaboración y coordinación que presiden las relaciones entre las instituciones públicas. En la jurisprudencia constitucional hay datos suficientes para enfocar con precisión esa articulación.**

1.1.2. Ordenación del territorio y urbanismo

El reconocimiento de la autonomía municipal en la Constitución (arts. 137 y 140) garantiza a estas entidades un ámbito propio de actuación que conlleva la imposición de unos límites al legislador. Los municipios, como las provincias, “gozan de autonomía para la gestión de sus intereses respectivos” (artículo 137), lo que implica el reconocimiento de una capacidad de autorregulación o autodeterminación, cuyo alcance concreto se remite a la legislación estatal y autonómica, de acuerdo con la distribución competencial existente en materia de régimen local.

La STC 170/1989, declaró que la garantía institucional de la autonomía local “supone el ‘derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno

y administración de cuanto les atañe, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible’ - STC 32/1981, Fundamento Jurídico 2º -. Más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional” (F.J. 9).

La STC 159/2001, puntualizó que “en la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los artículos 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno”.

En síntesis, según la jurisprudencia constitucional, la garantía de la autonomía local no implica la reserva de un contenido competencial predeterminado en favor de las Corporaciones locales, sino el derecho de estas Corporaciones a intervenir de modo efectivo y no meramente simbólico en la esfera de los intereses que les afectan. Ahora bien, el grado de intervención y la modalidad de la misma depende del legislador ordinario, por lo que no hay una sola opción sino varias constitucionalmente admisibles, siempre dentro del respeto a las bases del régimen local fijadas por el legislador estatal.

En la legislación autonómica de ordenación del territorio y urbanismo se pueden detectar claramente los criterios que manejan el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo sobre la autonomía local. En lo que aquí interesa, las Comunidades Autónomas pueden acuñar los instrumentos de planeamiento que consideren más adecuados para canalizar sus políticas territoriales, con independencia de que esos instrumentos se califiquen como ordenadores del territorio o urbanísticos, que es un dato adjetivo. Por otro lado, esa legislación confirma la tesis de que lo decisivo no es la denominación de la competencia, sino que la misma se vincule o no a la tutela de los intereses supralocales que representan las Comunidades Autónomas. De ahí que los instrumentos de jerarquía superior (supramunicipal) constituyan un marco de referencia de obligado respeto para los de ámbito inferior (municipal). Ello no impide que el grado de vinculación entre unos y otros instrumentos sea diferente, ya que es frecuente que la citada legislación distinga entre determinaciones directamente vinculantes para el planeamiento inferior, frente a otras que tienen mero valor indicativo o de recomendación. En ocasiones, se introduce también un matiz de interés consistente en que las determinaciones del planeamiento superior sólo son directamente aplicables en defecto de los instrumentos de planeamiento municipal, es decir, que se aplican de forma subsidiaria.

Como se verá después con detalle, la LOTGA establece claramente la primacía de los instrumentos de ordenación del territorio sobre los de ordenación urbanística, si bien, en el caso de los planes territoriales integrados, obliga a precisar “los puntos concretos de éstos que queden modificados” (art. 14.3).

Es indiscutible que el planeamiento supramunicipal cumple una función de coordinación del planeamiento municipal, para el que no sólo constituye obligada referencia, sino que se ordena su adaptación en los plazos que se señalan e, incluso, se prevé la subrogación de la Comunidad Autónoma en la competencia municipal si se incumple la obligación de adaptar. Con la misma finalidad de no poner en entredicho los objetivos de la planificación de ámbito superior, las leyes autonómicas establecen la suspensión del planeamiento municipal y del otorgamiento de licencias durante el período de elaboración o revisión. Estas técnicas han sido expresamente respaldadas por el Tribunal Constitucional en las Sentencias 149/1991 y 36/1994, con base en el respeto a las competencias supramunicipales.

La función de todos estos instrumentos de ordenación no es uniforme, pero en los que tienen la finalidad de ordenación global del territorio está clara su vocación de servir de marco de referencia a los instrumentos de planeamiento municipal, sin perjuicio de que el grado de vinculación de sus determinaciones pueda ser diferente. En estos instrumentos supramunicipales la Comunidad Autónoma formaliza su propia concepción territorial y objetiva, al hacerlo, el control que está llamada a ejercer sobre los instrumentos municipales. Desde esta perspectiva, la aprobación de los citados instrumentos supramunicipales debería contribuir a una reducción sustancial de la conflictividad entre municipios y comunidades autónomas, precisamente porque éstas no tendrán que justificar caso por caso las razones que les inducen a introducir modificaciones en la fase de aprobación definitiva del planeamiento general municipal, sino que el marco de referencia para el control estará objetivado en los citados instrumentos supramunicipales de ordenación del territorio. Ahora bien, esta ordenación no podrá ser exhaustiva, sino que tendrá que dejar un espacio de decisión propia al planeamiento urbanístico municipal. A este respecto, a la vista de la jurisprudencia constitucional (especialmente, la STC 61/1997, FFJJ 23, 24 y 25), se pueden formular las siguientes tesis:

- El legislador autonómico tiene plena potestad para configurar el sistema de planeamiento en su ámbito territorial, regulando los tipos de instrumentos de ordenación y la entidad territorial a que corresponde su elaboración y aprobación. En el marco de esa regulación, la potestad de planeamiento de ámbito municipal no es exclusiva de estas Corporaciones sino compartida con la Comunidad Autónoma, porque los intereses que confluyen sobre el territorio no son sólo municipales, sino también de orden superior que aquélla debe garantizar. La participación autonómica en el planeamiento municipal se refleja en la fase de aprobación definitiva y tiene como referencia los instrumentos de ordenación de ámbito superior aprobados por la Comunidad Autónoma, en caso de que existan.

- Si, en ausencia de esos instrumentos supramunicipales, las Comunidades Autónomas pueden ejercer un control de oportunidad sobre el planeamiento urbanístico municipal, en defensa de las competencias supramunicipales, sería un contrasentido que no se reconociera la posibilidad de ejercer ese mismo control de una forma mucho más razonable, a saber, mediante la formalización del modelo territorial de la Comunidad Autónoma en los citados instrumentos supramunicipales, cualquiera que sea su denominación.

- La delimitación de las competencias que corresponden a ambas esferas territoriales se basa en el criterio del interés respectivo y no en el dualismo ordenación del territorio-urbanismo, cuya delimitación conceptual es muy difícil. El Tribunal Constitucional, nunca ha seguido ese criterio. El Supremo lo ha utilizado con frecuencia para eximir del requisito de la licencia determinadas obras públicas. Pero ni siquiera en este caso es necesario recurrir a esa distinción, como lo demuestra el dato de que las leyes sectoriales han eximido de licencia determinadas obras públicas porque son “de interés general” (supramunicipal), no porque sean actuaciones de ordenación del territorio.

- No es correcto afirmar, de forma simplista, que la competencia urbanística municipal se refiere al suelo urbano y urbanizable (la ciudad existente y su ensanche), mientras que la autonómica quedaría acotada a los suelos no urbanizables (y a los urbanizables no delimitados o sectorizados), porque la ordenación del espacio se hace con visión de conjunto o, si se prefiere, con un criterio “integral”, en cuanto es expresión de una “política global” sobre el territorio (STC 40/1998).

- En resumen, la legislación autonómica puede regular los instrumentos de ordenación espacial que considere más adecuados a sus peculiaridades y atribuirles el contenido que considere oportuno, decidiendo, al mismo tiempo, a qué entidad pública corresponde su elaboración y aprobación. Cuando ni una ni otra correspondan a los Municipios, debe garantizarse a estas Corporaciones el derecho a intervenir en la elaboración, puesto que se trata de una materia que afecta a su esfera de intereses. Esa intervención no puede ser meramente simbólica, sino que ha de ser efectiva, lo que no significa necesariamente que los Municipios tengan atribuida la facultad de decidir.

A la luz de las consideraciones expuestas sobre la articulación entre la ordenación del territorio y el urbanismo, se puede entender bien el significado y la función del Plan de ordenación del litoral de Galicia como instrumento de ordenación del territorio, que establece un marco de referencia para el planeamiento urbanístico, sin que ello implique atentado alguno contra la autonomía municipal. Cada instrumento de ordenación cumple una función diferente.

1.2. NATURALEZA DEL PLAN DE ORDENACIÓN DEL LITORAL

1.2.1. El POL, como Plan territorial integrado

La Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (LOUGA) dispuso la aprobación del Plan de ordenación del litoral (POL) como Plan sectorial en el marco de la Ley de ordenación del territorio de Galicia (LOTGA), así como la de las Directrices de ordenación del territorio previstas en la misma Ley. Aunque la aprobación de aquél no se hacía depender de la de éstas, se marcaba una secuencia temporal en ese sentido. En efecto, la Disposición Transitoria Octava de la LOUGA, bajo el rótulo “Directrices de ordenación del territorio y planes sectoriales”, establecía lo siguiente:

“Con arreglo a lo dispuesto en la Ley 10/1995, de ordenación del territorio de Galicia, la Xunta remitirá al Parlamento en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la presente Ley el documento de aprobación provisional de las Directrices de ordenación del territorio. Asimismo, la Xunta remitirá al Parlamento en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la presente Ley el Plan sectorial de ordenación del litoral en donde se recogerán las condiciones específicas de este ámbito territorial”.

Este planteamiento fue **modificado por la Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia**, conforme a la cual el POL **“tendrá la naturaleza de un Plan territorial integrado”** regulado en la LOTGA, sin vincular su aprobación a la de las Directrices. El artículo 2º de esta Ley dispone lo siguiente:

- El Plan sectorial de ordenación del litoral a que hace referencia la disposición transitoria octava de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, tendrá la naturaleza de un Plan territorial integrado regulado en la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia, al objeto de establecer los criterios, principios y normas generales para la ordenación urbanística de la zona litoral basada en criterios de perdurabilidad y sostenibilidad, así como la normativa necesaria para garantizar la conservación, protección y puesta en valor de las zonas costeras.

- Las determinaciones del Plan de ordenación del litoral serán directamente aplicables y prevalecerán de forma inmediata sobre las del planeamiento urbanístico, que habrá de ser objeto de adaptación.

- El procedimiento de aprobación del Plan de ordenación del litoral se ajustará a lo dispuesto en los artículos 5 bis y 15 de la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia.

La Ley 6/2007 mantuvo la denominación del instrumento (“Plan de ordenación del litoral”), pero modificó su naturaleza, que pasaba a ser la de Plan territorial integrado. Esta figura se regula en la LOTGA (artículo 12), en los siguientes términos:

- En desarrollo de las Directrices de ordenación del territorio podrán formularse planes territoriales integrados dirigidos a la organización de áreas geográficas supramunicipales de características homogéneas o de aque-

llas que, por su tamaño y relaciones funcionales, precisen de una planificación infraestructural, de equipamientos y recursos de ámbito comarcal, y de carácter integrado.

- Cuando circunstancias no previstas en las directrices lo aconsejen, el Consello de la Xunta de Galicia podrá acordar la elaboración de un Plan territorial integrado, señalando su ámbito territorial y los objetivos principales a alcanzar.

A tenor de este artículo se pueden aprobar planes territoriales en desarrollo de las Directrices o cuando lo aconsejen circunstancias no previstas en ellas. Esta redacción plantea el problema de determinar si se pueden aprobar planes territoriales integrados en ausencia de Directrices o si, por el contrario, sólo pueden serlo en el marco de éstas. La respuesta depende de la interpretación que se haga de la frase “cuando circunstancias no previstas en las Directrices lo aconsejen”. Una interpretación puramente gramatical podría apoyar la tesis de que sólo se pueden aprobar los planes integrados que estén previstos en las directrices y también los que no estén previstos, cuando las circunstancias lo aconsejen. En ambos casos, sería indispensable la previa aprobación de las Directrices. Sin embargo, **también se puede interpretar la excepción legal como posibilidad de aprobar planes integrados en ausencia de directrices**. Esta segunda interpretación es la correcta, como se explicará a continuación.

1.2.2. El mandato legal de formulación del POL

Una regulación similar a la de los planes territoriales integrados se establece en la LOTGA para los planes de ordenación del medio físico. Su objeto es el desarrollo de las Directrices en los ámbitos que éstas delimiten (art. 26.1). Sin embargo, “cuando circunstancias singulares no previstas en las Directrices lo aconsejen, podrá el Consello de la Xunta de Galicia acordar la elaboración de un Plan de ordenación del medio físico, señalando su ámbito territorial y los objetivos principales a alcanzar, previo informe de los ayuntamientos cuyos términos municipales estén incluidos, total o parcialmente, dentro del ámbito objeto del plan” (art. 26.2). No hace falta un gran esfuerzo argumental para poner de relieve que en estos casos el Plan de ordenación del medio físico no desarrollará las Directrices, sino que fijará su propio ámbito y objetivos. En efecto, la LOTGA establece como contenido obligatorio de las Directrices la “definición de los ámbitos en que sea necesario elaborar planes de ordenación del medio físico” (art. 7.1.j). Estos planes “tienen por objeto desarrollar las Directrices de ordenación del territorio en los ámbitos que aquéllas delimiten” (art. 26.1). Pero, si este mismo artículo, en su apartado 2, faculta al Consello de la Xunta para elaborarlos “cuando circunstancias singulares no previstas en las Directrices lo aconsejen”, es evidente que en estos casos el Plan de ordenación del medio físico no desarrollará las Directrices. Ni su contenido ni su ámbito vendrán predeterminados en aquéllas: los señalará el propio plan conforme a lo dispuesto en el artículo 26.2 de la LOTGA.

La misma argumentación es aplicable a los planes territoriales integrados, con un matiz adicional que refuerza la tesis de que estos planes puedan aprobarse en ausencia de directrices. También se deben formular, en principio, en desarrollo de las Directrices de ordenación del territorio. Pero éstas no señalan su ámbito o, al menos, no es obligatorio que lo señalen, a diferencia de lo que ocurre con los planes de ordenación del medio físico. Tal como se configuran en la LOTGA, estos planes son un instrumento muy flexible cuyo objetivo es la organización de áreas supramunicipales de características homogéneas o de las que precisen una planificación infraestructural, de equipamientos y recursos de ámbito comarcal y de carácter integrado (art. 12.1). El acuerdo del Consello de la Xunta que inicie el procedimiento de elaboración “señalará las causas que lo justifiquen” (art. 15.1), lo que significa que estos planes no tienen por qué estar previstos en las directrices territoriales. Si lo están, ésa será, obviamente, la causa de su elaboración. Si no lo están, el citado órgano de gobierno tendrá que explicitar las razones que aconsejen la elaboración.

El POL tiene, incuestionablemente, la primera de esas finalidades: organizar el litoral como área geográfica supramunicipal de características homogéneas. Si estuvieran aprobadas las directrices, desarrollaría, por imperativo legal, sus determinaciones. Como no lo están, es obvio que no podrá desarrollarlas. Pero eso no significa que sea inviable su elaboración mientras no estén aprobadas las directrices. Al contrario, es obligada en cumplimiento del mandato legal expreso contenido en la Ley 6/2007, que no vincula la aprobación del POL a la previa de las directrices y que tiene mayor rango normativo que éstas. De ahí que en este caso, no sea necesario justificar las razones que aconsejan la elaboración del POL, como ordena el artículo 15.1 de la LOTGA. **Para decirlo con mayor precisión, la causa que justifica la elaboración de este instrumento de ordenación es el propio mandato legal. Así consta en el acuerdo del Consello de la Xunta de 24 de mayo de 2007: se inicia el procedimiento de elaboración y aprobación del POL “de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.3 de la Ley 6/2007”. No hacen falta más razones: se trata de cumplir un mandato legal.**

Estas consideraciones son suficientes para justificar la elaboración del POL en ausencia de directrices territoriales. Pero es importante subrayar que esta opción, impuesta por el legislador autonómico, no es contradictoria con la LOTGA, sino que encaja en su regulación de la figura de los planes territoriales integrados. Como se recordará, éstos se pueden elaborar “cuando circunstancias no previstas en las directrices lo aconsejen”. Pero no tendría sentido una interpretación puramente gramatical de esa frase, que condujese al resultado de que sólo se podrían elaborar planes integrados (y de ordenación del medio físico) cuando, estando aprobadas las directrices, sobrevengan circunstancias no previstas en ella que aconsejen la elaboración de estos planes. Además de introducir una rigidez indeseable en el sistema de la ordenación territorial, esa interpretación no tiene fundamento sólido en el marco normativo vigente. Si la LOTGA permite que, en esas circunstancias no previstas, se puedan aprobar planes territoriales integrados que no desarrollen las directrices, ello equivale a admitir la existencia de planes integrados autónomos, es decir, que no desarrollen las directrices, al no contener éstas previsiones al respecto. Pues bien, la misma posibilidad se debe admitir en el supuesto de ausencia de directrices. El resultado será idéntico en ambos casos: **aprobación de un Plan territorial integrado que no desarrolla las directrices, pero que el Consello de la Xunta considera conveniente aprobar**. Por consiguiente, la frase en cuestión debe interpretarse en el sentido de que los planes territoriales integrados normalmente se aprobarán en desarrollo de las directrices, pero pueden aprobarse en su ausencia o cuando no contengan previsiones al respecto si el citado órgano de gobierno lo considera conveniente. En otras palabras, las circunstancias que aconsejan la elaboración de estos planes pueden no estar previstas en las directrices por dos razones: a) porque no esté aprobado ese instrumento de ordenación general; b) porque, estando aprobado, no contenga determinaciones al respecto. Por consiguiente, en el marco de la LOTGA, se pueden aprobar planes territoriales integrados en ausencia de directrices o cuando éstas no contengan previsiones al respecto y las circunstancias lo aconsejen.

En nuestro caso, la justificación de la elaboración del POL como Plan territorial integrado en ausencia de Directrices no depende del juicio de oportunidad del Consello de la Xunta, porque hay un mandato legal contenido en la citada Ley 6/2007, que no lo vincula a la previa aprobación de las directrices (como hacía la LOUGA). La existencia de ese mandato legal exime de la necesidad de justificar la elaboración del POL. En cumplimiento de ese mandato legal el Consello de la Xunta acordó iniciar la tramitación y aprobación de este instrumento el 24 de mayo de 2007. Por consiguiente, la formulación del POL en ausencia de directrices territoriales, que sería admisible de acuerdo con la LOTGA, es obligada en cumplimiento del mandato contenido en la Ley 6/2007.

En resumen, el Parlamento de Galicia decidió en 2002 la elaboración del POL como Plan sectorial de incidencia supramunicipal, señalando al efecto un plazo (dos años), que no se cumplió. En la Ley 6/2007 el propio órgano legislativo insistió en la aprobación de este instrumento (esta vez sin señalar plazo), modificando su naturaleza,

que pasó a ser la de Plan territorial integrado y sin vincularlo a la previa aprobación de las directrices. Ante estos datos legales, tiene escasa consistencia la oposición al cumplimiento del mandato legal basada en el argumento de que el POL no se puede aprobar mientras no lo estén las directrices territoriales, invocando una interpretación puramente gramatical de la frase “cuando circunstancias no previstas en las directrices lo aconsejen” contenida en el art. 12.2 de la LOTGA.

Esa interpretación dejaría sin efecto el mandato de elaboración del POL contenido en la Ley 6/2007 y, en el plano conceptual, introduciría una rigidez indeseable en la ordenación del territorio. Ésta se basa, lógicamente, en la existencia de un instrumento de ordenación general (las directrices territoriales en el caso de la LOTGA) que se desarrolla a través de otros instrumentos parciales, sectoriales o de ordenación del medio físico o natural (en la LOTGA, los planes integrados, los planes sectoriales y los planes de ordenación del medio físico, respectivamente). Este esquema legal refleja el modelo tipo o ideal de planificación del territorio. Su aplicación estricta conllevaría la imposibilidad de aprobar instrumento alguno de ordenación del territorio mientras no estuviera aprobado el instrumento más general, que será el más difícil por su complejidad. Este planteamiento no es realista y, por eso, la legislación autonómica ha introducido en ese esquema ideal de ordenación la flexibilidad necesaria para permitir la aprobación de planes parciales, sectoriales o especiales de ordenación del territorio, aunque no esté aprobado el instrumento general en que deben enmarcarse.

Lo mismo ocurre en el ámbito del planeamiento urbanístico. Hay planes especiales que desarrollan el planeamiento general y otros autónomos que se pueden aprobar en ausencia de aquél o (lo que es equivalente) cuando no contenga las previsiones detalladas oportunas (art. 68.1 y 2 LOUGA). Una de las finalidades típicas de los Planes especiales autónomos es, precisamente, la de “proteger ámbitos singulares” y, en concreto “el litoral costero” (art. 69.1). La singularidad del objeto justifica, según la LOUGA, que se puedan aprobar planes especiales que no desarrollen el planeamiento general.

1.2.3. Sinopsis de las diferentes opciones de ordenación del litoral en otras comunidades autónomas

El examen de la situación existente en otras comunidades litorales pone de relieve que se han seguido distintas opciones para instrumentar la ordenación del litoral. Algunas la han acometido a través de un solo instrumento mientras que otras han utilizado varios. Tampoco hay unanimidad en cuanto a su naturaleza ni en cuanto al rango del acto jurídico exigible para su aprobación. La mayor parte se ha configurado como planes de ordenación territorial, pero en algún caso (Cataluña) son planes urbanísticos. En general, se deben aprobar por Decreto del Gobierno autonómico, pero en Cantabria se ha aprobado por Ley.

1. En Andalucía, la Ley 1/1994, de ordenación del territorio, establece un sistema de planificación territorial articulado en dos niveles: Plan de ordenación del territorio de Andalucía y planes subregionales. El primero, que es el instrumento más general, se desarrolla a través de los Planes de ámbito subregional, pero éstos pueden formularse en ausencia de aquél (art. 13), sin perjuicio de su obligada adaptación cuando se apruebe (art. 7.1.g). El Plan de ordenación del territorio de Andalucía, aprobado por Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, incluye “el litoral” entre los grandes “dominios territoriales”, que identifica (Título IV, 128). No lo define ni delimita su ámbito. Prevé la elaboración de un Programa regional de ordenación del litoral, porque “la complejidad de los procesos de desarrollo territorial que se producen en el litoral demanda la elaboración de un instrumento de ordenación general a escala regional que, tomando como punto de partida la experiencia de las Directrices regionales del litoral de Andalucía, incorpore los criterios, más globales, que actualmente se desarrollan en torno a la gestión integrada de zonas costeras”. Dicho Programa debe informar e integrar los contenidos de ordenación territorial desarrollados

a escala subregional y establecer criterios de coordinación con políticas regionales concluyentes sobre el litoral (Título IV, 151.2).

2. En las Islas Baleares, la ordenación del litoral parece haberse configurado como un sistema específico centrado en el dominio público marítimo-terrestre. Se regula en el Decreto 72/1994, de 26 mayo, según el cual “sin perjuicio de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, el litoral podrá ordenarse a través de la redacción de un Plan de ordenación y/o de una Norma subsidiaria o complementaria, cuyo ámbito será la totalidad del litoral balear o tramos determinados del mismo. En defecto de Plan o de Norma, podrán fijarse unos criterios y directrices de distribución y explotación de las instalaciones para los servicios de temporada, obras o instalaciones permanentes en el litoral balear. Asimismo, podrán elaborarse, en este caso, los programas de actuación de obras” (art. 1º). Los Planes o Normas podrán redactarse para usos y fines específicos, que comprendan únicamente la zona o zonas que se estimen necesarias (art. 2.2). El Plan es el instrumento más completo, mientras que en las Normas se configuran como “subsidiarias”, en paralelismo con la legislación urbanística vigente, que es todavía la Ley del suelo de 1976. Su aprobación corresponde al Consejero competente (art. 12). También pueden ordenar el litoral los Planes de ordenación de la oferta turística, que son Planes directores sectoriales de los previstos en la Ley 8/1987, de ordenación territorial de esta Comunidad.

3. En Canarias, el instrumento clave que integra la ordenación de los recursos naturales y del territorio son las Directrices de ordenación (artículo 15.1 del texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de Espacios naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo). Por Ley 19/2003, de 14 de abril, se aprobaron las Directrices de ordenación general y las Directrices de ordenación del turismo de Canarias. Esta Ley impone la obligación de formular una serie de Directrices de ordenación sectorial que desarrollen las de Ordenación General. Entre ellas, en el plazo de dos años, las Directrices de ordenación del litoral. Por Decreto 28/2004, de 23 de marzo, se acordó iniciar el procedimiento de elaboración de estas Directrices, pero todavía no se han aprobado. Su ámbito será “todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias, definido en el artículo 2 del Estatuto de Autonomía”.

4. En Cantabria, la aprobación del Plan de ordenación del litoral (POL) se ordenó por la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación territorial y Régimen urbanístico del suelo de Cantabria, según la cual, “en atención a las peculiaridades y especial singularidad de la zona costera, y con la finalidad de una protección efectiva e integral de la misma, el Gobierno elaborará un Plan de ordenación del litoral que queda equiparado a todos los efectos al Plan regional de ordenación territorial previsto en el artículo 11 de esta Ley y que se elaborará de acuerdo con el procedimiento del artículo 16 de la misma” (Disposición adicional cuarta). La misma Disposición determina las funciones y el contenido del POL, que se aprobó por la Ley 2/2004, de 27 de septiembre. El Plan regional de ordenación territorial “tiene como función identificar las pautas generales del desarrollo de la Comunidad Autónoma, fijar las directrices para la ordenación del territorio, establecer las prioridades de la acción económica gubernamental en el ámbito de las infraestructuras y definir el modelo territorial deseable a proporcionar a las demás Administraciones públicas para el ejercicio de sus respectivas competencias” (art. 11.1). En principio, está configurado como un solo instrumento, pero la existencia autónoma del POL pone de relieve que su función y contenido puede distribuirse entre varios.

5. En el Principado de Asturias, los instrumentos de ordenación del territorio son las Directrices regionales, subregionales y sectoriales (art. 30 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo). Cuando las Directrices de ordenación territorial consideren necesario el establecimiento de preceptos materialmente urbanísticos directamente aplicables, o resulte necesario para dar un contenido más detallado a la ordenación territorial, podrán aprobarse Planes territoriales especiales de ámbito supramunicipal (art. 38).

Estos Planes serán directamente aplicables, y prevalecerán de forma inmediata sobre los preceptos contrarios del planeamiento urbanístico, que deberá ser objeto de adaptación (art. 39). Con este carácter se aprobó en 23 de mayo de 2005 el Plan de ordenación del litoral Asturiano (POLA).

6. En el **País Vasco**, el instrumento básico son las Directrices de ordenación territorial, que se desarrollan mediante Planes territoriales parciales y Planes territoriales sectoriales (Ley 4/1990 de 31 de mayo, de ordenación del territorio del País Vasco, arts. 4 y ss.). Los primeros no pueden aprobarse en ausencia de Directrices, pero los segundos, sí, ya que “se formularán cuando el Gobierno Vasco lo determine” (art. 16.1) sin perjuicio de que tengan que adaptarse a aquéllas, una vez aprobadas. Excepcionalmente, también pueden prevalecer frente a ellas en los aspectos que se determinen (art. 17). Las Directrices de ordenación territorial aprobadas en 1997 (Decreto 28/1997, de 11 de febrero) prevén la formulación del Plan de ordenación territorial sectorial de ordenación y protección del litoral como uno de los instrumentos de desarrollo de la Directriz del medio físico.

7. Los instrumentos básicos de ordenación del litoral en **Cataluña** son los Planes directores urbanísticos del sistema costero. Se han aprobado dos. El primero (PDUSC-1), aprobado definitivamente el 25 de mayo de 2005 (DOGC 4407, de 16 de junio de 2005) tiene por objeto la ordenación de los suelos no urbanizables y urbanizables no delimitados. El segundo (PDUSC-2), aprobado definitivamente el 16 de diciembre de 2005 (DOGC 4575, de 17 de febrero de 2006), se refiere a los sectores de suelo urbanizable delimitado sin plan parcial aprobado. Su ámbito es, en principio, la franja de 500 metros coincidente con la zona de influencia de la LC, pero puede comprender los terrenos exteriores incluidos en las unidades territoriales de regulación del suelo hasta una anchura de 2 km. En estos planes se han acuñado dos nuevas categorías de suelo: el suelo no urbanizable costero (dividido en cuatro subcategorías) y el suelo costero especial. No obstante, en esa franja de 500 metros pueden existir otras clases y categorías de suelo (urbano, urbanizable delimitado o no delimitado, etc.).

8. En la **Comunidad Valenciana**, la Ley 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del territorio y protección del paisaje, dispone que el litoral, “por sus especiales valores ambientales y económicos, debe ser objeto de una ordenación específica”, y que “el Consell de la Generalitat aprobará un Plan de acción territorial del litoral de la Comunidad Valenciana de carácter sectorial que establecerá las directrices de ocupación, uso y protección de la franja costera”, con arreglo a los criterios que se establecen (art. 15.1). Los planes de acción territorial “son instrumentos de ordenación territorial que desarrollan, en ámbitos territoriales concretos o en el marco de sectores específicos, los objetivos y criterios de esta Ley y de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana”. Su ámbito puede comprender, en todo o en parte, varios términos municipales (art. 43). El Plan de acción territorial del litoral actualmente en tramitación comprende el territorio de los términos municipales costeros y el de otros no costeros, como se verá después.

9. En **Murcia**, la Ley 1/2001 del suelo de la Región de Murcia, establecen los siguientes instrumentos de ordenación del territorio: las Directrices de ordenación territorial y los Planes de ordenación territorial (art. 20). Los Planes de ordenación territorial se definen como “instrumentos directores y operativos para la regulación de la política territorial en un ámbito espacial determinado o sector de actividad específica, en desarrollo de las Directrices de ordenación territorial, o de forma autónoma (art. 24). Ambas posibilidades son, pues, admisibles. Las Directrices y el Plan de ordenación territorial del litoral se han redactado y aprobado en un documento único, que, por ello, tiene doble carácter.

En resumen, las Comunidades Autónomas no han seguido un criterio único para la ordenación del litoral. En ocasiones, el plan correspondiente se apoya en un instrumento de superior jerarquía, mientras que en otras se puede aprobar con carácter autónomo y en alguna (Murcia) se han aprobado en un documento único ambos instrumentos. Habrá que atenerse a lo dispuesto en la legislación respectiva. Lógicamente, cuando la elaboración del Plan de ordenación del litoral esté prevista en un instrumento de ordenación de alcance más general, aquél desarrollará sus determinaciones en este ámbito. Si no lo está, podrá fijar su ámbito y sus

objetivos cuando lo permita la legislación aplicable. En el caso de Galicia, ya hemos visto que no hay obstáculo legal para la aprobación del POL antes de que lo estén las directrices territoriales. Al contrario, su formulación es obligada en cumplimiento del mandato legal contenido en la Ley 6/2007, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral.

1.3. ÁMBITO

La LOUGA previó la elaboración del POL como Plan sectorial, pero no señaló su ámbito. Tampoco lo hizo la Ley 6/2007, que se limitó a suspender nuevos desarrollos urbanísticos en la franja de 500 m. medidos tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar. En Anexo se incluye una relación de los municipios costeros a los que resultan de aplicación las citadas medidas de suspensión. Esta Ley se limita a definir el objeto del POL (“establecer los criterios, principios y normas generales para la ordenación urbanística de la zona litoral”), pero ni define esa zona ni establece criterios para ello.

El ámbito del POL lo delimita el acuerdo del Consello de la Xunta de iniciación del procedimiento de su elaboración, estableciendo que “abarcará el territorio de todos los municipios costeros relacionados en el anexo de la Ley 6/2007, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia” (dispositivo segundo). La facultad del citado órgano colegiado para determinar el ámbito de un plan territorial tiene apoyo en lo establecido en el artículo 12.2 de la LOTGA, según el cual, como ya nos consta, “cuando circunstancias no previstas en las directrices lo aconsejen, el Consello de la Xunta de Galicia podrá acordar la elaboración de un Plan territorial integrado, **señalando su ámbito territorial** y los objetivos principales a alcanzar” (negrita no original). Aunque no sea la única posible, la delimitación del ámbito del POL efectuada en dicho Acuerdo, no tropieza con obstáculo legal alguno, porque no hay una definición legal de “litoral” ni en la legislación estatal ni en la autonómica de Galicia. Desde luego, ni en una ni en otra existe imperativo legal que obligue a acotar el ámbito del POL a la citada franja de 500 metros.

Las consideraciones que siguen permitirán disipar cualquier duda sobre la corrección de la delimitación del ámbito del POL.

1.3.1. El concepto de litoral en la legislación estatal

En la primera **Ley de aguas de 1866**, la definición del mar “litoral” como “zona marítima” parecía indicar que ese concepto no se identificaba con la “costa” (o “frontera marítima”, es decir, la franja divisoria entre el mar y la tierra firme), sino que era más amplio, al comprender también la zona marítima que ciñe aquélla. Había, en efecto, una “**zona litoral terrestre**” o **de salvamento**, que siempre ha de estar adherida a la playa (art. 9) y una zona litoral marítima (el mar litoral: art. 12). **La servidumbre de vigilancia litoral es una vía que “se hallará dentro de la zona litoral terrestre”** (art. 10). El litoral comprendía, pues, una parte terrestre y otra marítima. La primera podía identificarse con las “playas” en el sentido de la Ley de 1866, que pasarían a denominarse **zona marítimo-terrestre (z.m.t.) desde la Ley de puertos de 1880**. Los términos “playa” y “costa” se podían diferenciar con el criterio de que la playa era una franja de tierra y la costa una línea o frontera, pero también se podían considerar sinónimos (entendiendo que ambos se referían a la franja de tierra firme afectada por la acción del mar, pero nunca a éste), mientras que el “litoral” era más amplio al comprender también una zona marítima. En la **Ley de costas de 1969** el término “litoral” no aparecía, salvo en la **servidumbre de vigilancia litoral**, que mantuvo esta denominación tradicional.

El Decreto de traspaso de servicios a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de ordenación del litoral y vertidos al mar (Real Decreto 659/1985, de 17 abril, BOE núm. 115, de 14 mayo) tampoco definió el litoral,

limitándose a traspasar a la Comunidad Autónoma de Galicia, entre otras, la función de “*Formular, tramitar y aprobar, previo el informe que se indica en el epígrafe C de este Acuerdo, los planes de ordenación del litoral, que incluyan las playas y/o zona marítimo-terrestre. En dichos planes se deberá reproducir la línea de deslinde, si este estuviese realizado, que delimita el dominio público marítimo*”. De esta descripción de la función transferida se deduce claramente que el “litoral” (en su parte terrestre) es más amplio que la franja de dominio público, aunque no se señala su extensión tierra adentro.

La vigente **Ley de costas de 1988** (LC) tampoco define el “litoral”, al que hace algunas referencias, casi siempre en relación con los instrumentos de ordenación (art. 28.2: planes y normas de ordenación territorial y urbanística del litoral; art. 111.2: instrumentos de planificación territorial que afecten al litoral; art. 114: ordenación territorial y del litoral). Parece que remite a esos instrumentos la delimitación del ámbito de los planes de ordenación del litoral, que podrán comprender, al menos, la franja de dominio público y las zonas de servidumbre y de influencia, si bien no tiene por qué limitarse a la anchura de 500 m. que comprende esta última, pues es un mínimo, que puede ser ampliado por los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. La redacción del art. 30 de LC es muy clara: “la ordenación territorial y urbanística sobre terrenos incluidos en una zona, cuya anchura se determinará en los instrumentos correspondientes y que será como mínimo de 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar (...)”. En ausencia de disposiciones legales que acoten el concepto, los citados instrumentos de ordenación pueden (y deben) delimitar la extensión del litoral como ámbito propio de ordenación.

La STC 149/91 reconoció que la precisión del concepto de litoral “no está exenta de considerables dificultades, que aquí podemos obviar, ya que a los efectos de esta Ley, incluye al menos la ribera del mar y sus zonas de protección e influencia” (FJ 1). Por consiguiente, *a efectos de la legislación de costas*, el litoral incluye al menos esas zonas (en definitiva, la franja de 500 metros), pero ése es un contenido mínimo, que no excluye la posibilidad de que, *a efectos de la ordenación del litoral* como parte del territorio, se tome en consideración una anchura mayor. Por lo demás, como ya se señaló, la reducción del concepto de litoral a la zona terrestre tiene una explicación bien conocida. El TC, precisamente en la sentencia 149/1991, asumió la doctrina del Tribunal Supremo según la cual el mar no es territorio, por lo que no se extiende a aquél la competencia de ordenación territorial y urbanística. Aunque algunos Estatutos de Autonomía incluyeron la ordenación del litoral, junto a la del territorio, entre las materias de competencia exclusiva de la respectiva Comunidad, el TC homogeneizó el contenido de las competencias de ordenación del territorio, negando sustantividad propia a la ordenación del litoral: como éste es parte del territorio, es indiferente que los Estatutos de Autonomía hagan referencia, además, al litoral. El resultado fue, como es notorio, la negación de trascendencia competencial a esa especificación, entendiendo que se refiere a una parte del territorio, ya comprendida en la competencia general para ordenarlo. Recogiendo esta doctrina constitucional, la modificación de la LC introducida por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, puntualizó (art. 120) que la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y del litoral “*alcanzará exclusivamente el ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores*” (art. 114, párrafo segundo). Obviamente, esto no significa que el litoral no tenga una parte marítima, sino sólo que la competencia autonómica sobre ordenación del territorio no se extiende a ella.

1.3.2. El concepto de litoral en la legislación y el planeamiento autonómico

La legislación autonómica de **Galicia** tampoco define el litoral. La LOUGA establece la categoría de “suelo rústico de protección de costas”, constituida por los terrenos situados fuera de los núcleos rurales y del suelo urbano, que se encuentran a una distancia inferior a 200 metros del límite interior de la ribera del mar (art. 32.2.e). Como ya hemos señalado, establece como uno de los objetos posibles de los planes especiales de protección “el litoral costero” (art. 69.1). Finalmente, a efectos del alcance de las facultades de la Administración autonómica en la fase de aprobación definitiva del planeamiento general dispone que

“en todo caso, dado el valor del litoral como recurso natural y ambiental no renovable, se entenderá que la ordenación urbanística de los terrenos situados en la franja de 500 metros desde la ribera del mar afecta a los intereses autonómicos” (art. 85.9, párrafo último). Esta declaración legal no debe sacarse de su contexto. Significa que, entre los aspectos del Plan general que la Administración autonómica debe examinar con especial atención en la fase de aprobación definitiva de dicho instrumento, debe figurar la ordenación de la citada franja de 500 metros, pero de ello no se deduce ni que esa sea la delimitación legal del litoral ni que el ámbito de un plan que lo ordene deba ser y sólo pueda ser ése.

En el marco normativo vigente en esta Comunidad, la opción del POL de considerar “litoral” el territorio de los municipios costeros es plenamente admisible, en cuanto no tropieza con obstáculo legal alguno. Además, tiene precedentes en otras Comunidades Autónomas.

1. En Andalucía, la Ley 1/1994, de ordenación del territorio, establece que el ámbito de los Planes subregionales (figura equivalente a la de los planes territoriales integrados de la legislación gallega) “abarcará necesariamente el conjunto de términos municipales completos y contiguos, que por sus características físicas, funcionales y socioeconómicas conformen un área coherente de planificación territorial” (art. 14). Como hemos señalado, el Plan de ordenación del territorio de Andalucía, aprobado 2006, incluye “el litoral” entre los grandes “dominios territoriales” que identifica, pero no lo define ni delimita su ámbito.

2. En las Islas Baleares, el Decreto 72/1994, antes citado, que regula los planes de ordenación del litoral, tiene un concepto de litoral muy apegado a la legislación de costas. Su artículo 2º dispone que:

“Se entiende por Litoral todas aquellas zonas en que normalmente puedan darse fenómenos capaces de producir consecuencias perceptibles y significativas en la ribera del mar y demás áreas del dominio público marítimo-terrestre próximo a la línea de costa.

En cualquier caso, el litoral contendrá la zona costera en la que se desarrollan actividades lúdicas o recreativas con los límites establecidos en la Ley y el Reglamento de Costas.

Con carácter general, el límite interior del litoral será el de la zona de influencia prevista en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, y el exterior la línea base de las aguas interiores o los límites marítimos para las zonas de baño, fijados en el artículo 69 del vigente Reglamento para desarrollo y ejecución de la Ley de costas”.

3. En Canarias, el ámbito de las Directrices de ordenación del litoral es nada menos que todo el territorio de la Comunidad Autónoma, definido en el artículo 2 del Estatuto de Autonomía”.

4. En Cantabria, el Plan de ordenación del litoral, aprobado por la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, el ámbito es “el territorio de los 37 municipios costeros existentes en la Comunidad Autónoma de Cantabria, excluyéndose los suelos clasificados como urbanos o urbanizables con Plan parcial aprobado definitivamente a su entrada en vigor, así como aquellos que gocen ya de algún instrumento especial de protección por corresponder a zonas declaradas Espacios naturales protegidos o que dispongan de Planes de ordenación de los recursos naturales en vigor” (art. 2.1).

5. En Asturias, el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo establece que el Plan territorial especial que ordene el litoral podrá modificar, en función de las características específicas de cada tramo de costas la dimensión de la franja de 500 desde la ribera del mar (art. 93). Así lo ha hecho el Plan de ordenación del litoral Asturiano, aprobado en 2005. Su ámbito es el del suelo no urbanizable de costas, con los matices que introduce el propio documento. Por lo tanto, comprende

como mínimo, la franja de 500 metros desde el límite interior de la ribera del mar, ampliada en la forma que se determina para cada municipio costero, llegando en ocasiones a una distancia considerablemente superior.

6. En el **País Vasco**, el Plan de ordenación territorial sectorial de ordenación y protección del litoral tiene como ámbito de ordenación la zona de influencia de 500 metros de la Ley de costas, que se hace extensible por las márgenes de los ríos hasta donde se haga sensible el efecto de las mareas (la cota de 5 metros sobre el nivel del mar), y que se amplía en determinados tramos de costa cuyas características lo aconsejan (16.3.2). Se excluyen los puertos estatales y autonómicos, los terrenos declarados de interés para la seguridad y la defensa nacional y los Espacios naturales protegidos (16.3.3).

7. En **Cataluña**, el ámbito de los Planes directores urbanísticos del sistema costero es, en principio, como ya hemos señalado, la franja de 500 metros coincidente con la zona de influencia de la LC, pero puede comprender los terrenos exteriores incluidos en las unidades territoriales de regulación del suelo hasta una anchura de 2 km. En estos planes se han acuñado dos nuevas categorías de suelo: el suelo no urbanizable costero (dividido en cuatro subcategorías) y el suelo costero especial. No obstante, en esa franja de 500 metros pueden existir otras clases y categorías de suelo (urbano, urbanizable delimitado o no delimitado, etc.).

8. En la **Comunidad Valenciana**, el Plan de acción territorial del litoral actualmente en tramitación tiene un doble ámbito: el estricto y el ampliado. El ámbito estricto está integrado por el territorio de los términos de los 60 municipios costeros de la Comunidad Valenciana comprendidos dentro de la franja de 1.000 metros de anchura medida en proyección horizontal tierra adentro a partir del límite interior de la ribera del mar, salvo expresa disposición en contrario. El ámbito ampliado considera otros municipios limítrofes y de influencia que participan o condicionan los procesos territoriales que se producen en el ámbito estricto. El ámbito ampliado lo forman los 19 municipios no costeros que se determinan (art. 2 de la normativa del Plan).

9. En **Murcia**, el Plan de ordenación territorial del litoral tiene por objeto la regulación de la política territorial en su ámbito de aplicación, que se corresponde con los términos municipales de San Pedro del Pinatar, San Javier, Torre Pacheco, Los Alcázares, Fuente Álamo, Cartagena, La Unión, Mazarrón, Águilas y la zona litoral del municipio de Lorca (art. 2 de la normativa).

La conclusión es que ninguna Comunidad Autónoma se ha atenido estrictamente a la zona de 500 m. para delimitar el ámbito de su Plan de ordenación del litoral, aunque la han tomado como referencia. Así está configurada en la Ley de costas, como un mínimo que puede ser ampliado por la legislación y el planeamiento territorial y urbanístico y que no define el ámbito del litoral a efectos de su ordenación por los citados instrumentos. En Galicia, como hemos visto, la Ley 6/2007 suspende la tramitación de nuevos desarrollos urbanísticos en la franja de 500 m., pero no obliga a que ése sea el ámbito del POL cuya aprobación ordena. En Cantabria, el Plan de ordenación del litoral tiene como ámbito “el territorio de los 37 municipios costeros existentes en la Comunidad Autónoma de Cantabria, excluyéndose los suelos clasificados como urbanos o urbanizables con Plan parcial aprobado definitivamente a su entrada en vigor, así como aquellos que gocen ya de algún instrumento especial de protección por corresponder a zonas declaradas Espacios naturales protegidos o que dispongan de Planes de ordenación de los recursos naturales en vigor” (art. 2.1). Lo mismo ocurre en Murcia. En la Comunidad valenciana es aún más amplio, pues comprende el territorio de los municipios costeros y el de otros no costeros.

1.4. FUNCIONES

1.4.1. Objeto y determinaciones

Según la Ley 6/2007 es objeto del POL “establecer los criterios, principios y normas generales para la ordenación urbanística de la zona litoral basada en criterios de perdurabilidad y sostenibilidad, así como la normativa necesaria

para garantizar la conservación, protección y puesta en valor de las zonas costeras” (art. 2.1). El Acuerdo del Consello de la Xunta de 24 de mayo de 2007, por el que se acuerda la iniciación del procedimiento de elaboración del POL reitera ese objetivo. En rigor, son dos: a) establecer un marco de referencia para el planeamiento urbanístico (“la ordenación urbanística de la zona litoral”) mediante un conjunto de “criterios, principios y normas generales”; b) aprobar la normativa de conservación, protección y puesta en valor de las zonas costeras.

Todas las determinaciones del POL “serán directamente aplicables y prevalecerán de forma inmediata sobre las del planeamiento urbanístico, que habrá de ser objeto de adaptación” (art. 2.2 de la Ley 6/2007). **Pero hay que matizar la diferente funcionalidad de los dos aspectos del contenido del POL, que acabamos de mencionar. El primero constituye un marco de referencia general (“criterios, principios y normas generales”), que deberá ser desarrollado por el planeamiento urbanístico municipal. El segundo, integra un conjunto normativo de aplicación inmediata y directa para la “conservación, protección y puesta en valor de las zonas costeras”.**

El artículo 13 de la LOTGA, al establecer las determinaciones de los planes territoriales integrados, coincide con la definición del primer aspecto del contenido del POL según la Ley 6/2007, que acabamos de reseñar: “criterios, principios y normas generales que constituyan el referente para la ordenación urbanística municipal”. No menciona, en cambio, el segundo aspecto, es decir, la normativa de conservación, protección y puesta en valor de las zonas costeras. Pero esto no significa, obviamente, que no sea posible su inclusión. Al contrario, es obligada, por imperativo de la propia Ley 6/2007.

Las determinaciones de los planes territoriales integrados son, según el artículo 13 de la LOTGA, las siguientes:

- a. Diagnóstico territorial del área, en especial en lo referente a los recursos naturales, población, planeamiento vigente y situación socioeconómica.
- b. Definición de los objetivos de la ordenación, con especial atención al estudio de las posibilidades de desarrollo socioeconómico.
- c. Señalamiento de los espacios aptos para servir de soporte a las grandes infraestructuras, determinando la ubicación y características de aquellas que deban crearse o modificarse para potenciar el desarrollo socioeconómico comarcal.
- d. Definición de la ubicación de los equipamientos de interés común para el área o zona objeto del plan.
- e. Criterios, principios y normas generales que constituyan el referente para la ordenación urbanística municipal.
- f. Recomendaciones y propuestas relativas a los espacios que deban ser objeto de remodelación, regeneración o rehabilitación, a fin de evitar su degradación o conseguir su recuperación para usos, total o parcialmente, distintos.
- g. Estimación ponderada de las superficies de suelo que deban reservarse con destino a alguna de las siguientes finalidades:
 - Construcción de viviendas de protección oficial, tanto de promoción pública como privada, o de cualesquiera otras que en el futuro pudiesen ser limitadas en su precio final mediante regulación específica.
 - Promoción pública de suelo industrial al objeto de posibilitar la formación de polígonos urbanizados.
- h. Determinación de aquellos servicios que deban o puedan crearse para común utilización de los municipios incluidos en el ámbito del plan.
- i. Determinaciones tendentes a evitar desequilibrios funcionales en zonas limítrofes de distintos municipios.
- j. Creación de medidas de apoyo encaminadas a incentivar actuaciones que favorezcan la consecución de los objetivos fijados en las Directrices de ordenación del territorio y en el propio plan.
- k. Criterios, normas y principios necesarios para el desarrollo de sus determinaciones.

La redacción de este artículo no debe entenderse en el sentido de que todo Plan territorial integrado deba contener todas y cada una de las determinaciones enunciadas en él y sólo pueda contener ese tipo de determinaciones.

Una comprensión sustancialista del precepto impone la conclusión de que el contenido de cada plan dependerá de la función que esté llamado a cumplir. **La del POL, como ya nos consta, está nítidamente señalada en el artículo 2 de la Ley 6/2007.** No tendría sentido, por ejemplo, incluir determinaciones relativas a las superficies destinadas a viviendas protegidas o de precio tasado o a la promoción pública de suelo industrial, pues estas finalidades quedan fuera del objeto del POL. Lo mismo puede decirse de la ubicación de los equipamientos de interés común o la determinación de los servicios comunes. El POL señalará los que sean acordes con su funcionalidad, pero no otros ajenos a ella.

La relación de determinaciones de los planes territoriales integrados en el artículo 13 de la LOTGA tiene interés en cuanto pone de relieve el alcance que los planes territoriales integrados pueden tener como “referente” para el planeamiento urbanístico municipal, sin que con ello se produzca, en principio, atentado alguno a la autonomía constitucional de las entidades locales.

Conforme al propio artículo 13 las determinaciones de los planes territoriales integrados deberán reflejarse en “los documentos gráficos y escritos que sean necesarios”. La LOTGA no aporta precisiones adicionales sobre la documentación necesaria, lo que dota a estos planes de una gran flexibilidad desde el punto de vista formal. Lo mismo ocurre con las Directrices de ordenación del territorio, que “contendrán los documentos gráficos y escritos que reflejen adecuadamente los contenidos expuestos en el artículo anterior, con el grado de precisión apropiado a sus funciones” (art. 8). En contraste, se regula con más detalle la documentación de los planes de ordenación del medio físico, que puede servir de referencia (art. 28). Estos planes también deberán contener los documentos gráficos y escritos que sean necesarios para reflejar sus determinaciones “y, en todo caso, los siguientes:

- Memoria con análisis de la situación actual, descripción de problemas, objetivos y medidas de actuación.
- Documentación gráfica con planos de información y propuesta.
- Normativa que defina el grado de vinculación de cada contenido”.

Como puede comprobarse ésta es una documentación mínima (“en todo caso”), que no excluye cualquier otra que se considere necesaria. Es difícil imaginar un Plan de ordenación del territorio que no cuente, al menos, con los tres documentos citados. No es, desde luego, el caso del POL, en el que, junto a la Memoria justificativa y la documentación gráfica, es obligada la inclusión de una normativa por mandato de la Ley 6/2007.

No es obligatoria ni tampoco necesaria la inclusión de estudio económico-financiero, informe de sostenibilidad económica u otro documento con una finalidad equivalente. Ni la LOTGA ni la Ley 6/2007 lo exigen. Sí lo hace la LOUGA para los planes generales de ordenación municipal (art. 61.1.i) y, con distinta terminología, para los planes parciales (art. 65) y los planes de sectorización (art. 67), pero no los planes especiales ni los estudios de detalle.

La legislación estatal tampoco ofrece apoyo alguno a la exigibilidad de un informe de sostenibilidad económica entre la documentación del POL. El artículo 15.4 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 obliga a incluir “un informe o memoria de sostenibilidad económica” en “la documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización”. Esta Ley entiende por actuaciones de urbanización las actuaciones de transformación urbanística que consisten en “nueva urbanización” (paso de un ámbito de suelo rural a suelo urbanizado) o en la reforma o renovación de un ámbito de suelo urbanizado (art. 14.1). No hace falta un gran esfuerzo argumental para poner de manifiesto que no es ése el objeto del POL. La regulación de estas actuaciones es competencia del planeamiento urbanístico, que podrá preverlas en el marco de la legislación vigente y del planeamiento territorial de superior jerarquía (como el POL). **Por consiguiente, no es obligatoria la inclusión de un informe o memoria de sostenibilidad económica en este instrumento de ordenación territorial.**

1.5. ZONIFICACIÓN Y USOS

Según la Ley 6/2007, el POL debe contener la normativa necesaria para garantizar la conservación, protección y puesta en valor de las zonas costeras. El establecimiento de un régimen de protección conlleva la identificación de los elementos a proteger, bien mediante la declaración singular bien mediante la delimitación de áreas o zonas con diferente intensidad de la protección o bien mediante una combinación de ambos criterios.

También es inherente al establecimiento de un régimen de protección la determinación de los usos permitidos (con o sin autorización) y los prohibidos. Así lo hace el POL, que remite a la legislación urbanística para la regulación el procedimiento para la autorización.

La atribución a la Administración autonómica de la competencia para otorgar determinadas autorizaciones de usos en suelo rústico es un fenómeno normal en la legislación urbanística y así lo pone de relieve la LOUGA (arts. 36 y ss.). En el suelo rústico de protección de costas, el art. 38 atribuye a la Comunidad Autónoma la autorización de los usos “relacionados en el apartado 2, letras e) y l), del artículo 33 de la presente ley, así como las actividades y construcciones vinculadas directamente con la conservación, utilización, aprovechamiento y disfrute del dominio público, del medio natural y del patrimonio cultural, y los que puedan establecerse a través de los instrumentos previstos en la legislación de ordenación del territorio, siempre que no conlleven la transformación de su naturaleza rústica y quede garantizada la integridad de los valores objeto de protección”.

El artículo 30 de la LOUGA, en la nueva redacción introducida por la reciente Ley 2/2010, de 25 de marzo, de medidas urgentes de modificación de aquélla, faculta a los instrumentos de ordenación del territorio para modificar el régimen de usos y edificación en suelo rústico y de núcleos rurales en los siguientes términos: **“Los instrumentos de ordenación del territorio, en congruencia con su escala territorial respectiva y con los fines públicos perseguidos, podrán modificar el régimen de usos y condiciones de la edificación previstos en la presente ley para el suelo rústico y el de los núcleos rurales de población, en atención a las circunstancias que, desde dicha perspectiva, reúna el municipio en que se enclaven”.**

En definitiva, el POL, en coherencia con los objetivos que le marca la Ley 6/2007 debe:

- Establecer el régimen de protección aplicable en su ámbito, identificando los elementos y las áreas o zonas a proteger.
- Determinar los usos admisibles (con o sin autorización) y los prohibidos, pudiendo modificar en suelo rústico y de núcleos rurales el establecido con carácter general en la LOUGA.
- Adoptar las medidas necesarias para la puesta en valor del litoral y la protección del paisaje.

Además, el artículo 2.2 de la Ley 6/2007 establece que las determinaciones del POL “serán directamente aplicables y prevalecerán de forma inmediata sobre las del planeamiento urbanístico, que habrá de ser objeto de adaptación”. Pero, por razones de seguridad jurídica, este instrumento de ordenación deberá precisar los puntos concretos en que aquél queda modificado. Así lo establece el art. 14.3 de la LOTGA: “cuando los planes territoriales integrados incidan sobre planes urbanísticos ya existentes, el acuerdo de aprobación definitiva de aquéllos precisará, necesariamente, los puntos concretos en los que éstos quedan modificados, sin perjuicio de que los municipios afectados puedan incoar los procedimientos precisos para adaptarlos a las determinaciones de aquéllos”.



2. MARCO LEGAL

En el presente apartado se analiza el amplio contexto y marco jurídico en el que tiene cabida la ordenación y protección del litoral, tanto de carácter sustantivo, como en relación a aquellas materias cuya regulación sectorial puede afectar a los recursos de este ámbito geográfico. El pilar ambiental, sobre el que el Plan de ordenación del litoral ha de hacer especial incidencia, ha ido construyéndose en los últimos 30 años a base de acuerdos y convenios internacionales y legislación supranacional, nacional y, en nuestro país, autonómica.

2.1. CONTEXTO NORMATIVO

2.1.1. Contexto normativo internacional

En primer término se analiza el marco normativo internacional más directamente relacionado con el litoral y el territorio, para analizar en un segundo apartado dentro del contexto internacional los principales pilares ambientales. Se destacan a continuación algunos de los más representativos que se ven completados en el Anexo correspondiente.

- LA CARTA EUROPEA DEL LITORAL

Propuesta en 1981 por la Sesión plenaria de la conferencia de las regiones marítimas de la CEE, de la que surgen también el Primer programa de acción (1982-1985) de la Carta europea del litoral y la operación piloto denominada Impacto Litoral, constituye un referente de significativo alcance para definir las políticas específicas sobre el litoral. Promovida por la Conferencia de regiones periféricas marítimas de la C.E.E. y aprobada en su conferencia plenaria en Creta, en octubre de 1981, ponía de manifiesto los crecientes problemas que sufre este medio como consecuencia de la contaminación, la degradación urbanística y la destrucción a menudo irreversible de los ecosistemas naturales derivada de los anteriores. Entre los objetivos de la carta se manifiesta que “organizar significa no solamente ordenar el espacio litoral, sino también promulgar las normas, la gestión y, de una manera general, todo lo que demanda la evolución del litoral, actualmente comprometido por las

contradicciones derivadas de una falta de organización al respecto”, por lo que establece tres aspectos ligados a esta estrategia: “Desarrollo-Protección-Ordenación “. Las bases de esta estrategia pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Desarrollar una economía litoral competitiva y selecta.
- Proteger y desarrollar las peculiaridades de cada zona litoral.
- Organizar el espacio litoral.
- Administrar el espacio litoral.
- Prevenir los riesgos de degradación.
- Informar ampliamente.
- Desarrollar la investigación científica.
- Armonizar el derecho europeo.

Los preceptos de la Carta europea del litoral, centrados fundamentalmente en la gestión del medio terrestre, han evolucionado hacia el concepto de la “Gestión integrada de la zona costera” basada fundamentalmente en dos aspectos: la franja costera es la unidad de planificación y debe abordarse conjuntamente la gestión de las tierras y de las aguas costeras.

- LA CARTA EUROPEA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Adoptada en Torremolinos en 1983 por la Conferencia europea de ministros responsables de la ordenación del Territorio (CEMAT), define la ordenación del territorio como la «expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad» y la considera una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como enfoque interdisciplinar y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector.

A nivel internacional, los crecientes problemas que amenazan al litoral y la preocupación por el territorio y el medio ambiente, han motivado el progresivo desarrollo de una serie de conferencias como la III Conferencia

de Naciones Unidas sobre el Derecho del mar (1982), la VI Conferencia europea de ministros responsables de la ordenación del territorio (C.E.M.A.T.) del Consejo de Europa, o la IV Conferencia interministerial europea del medio ambiente de 1984.

Este estado de opinión y de concienciación generalizado que aboga por preservar sus valiosos ecosistemas mediante una ordenación tendente al desarrollo sostenible de zonas costeras, ha sido puesto de manifiesto en la **Conferencia europea para la conservación del litoral (La Haya, 1991)** auspiciada por la Comisión Europea y la Secretaría del Consejo de Europa, en la que se recomienda la necesidad de detener el deterioro ecológico de las zonas costeras.

Entre las recomendaciones hechas a distintas instancias administrativas destaca la dirigida a las autoridades locales y regionales: “Elaborar planes estratégicos que aseguren el uso sostenible de sus zonas costeras y tomen las medidas oportunas para detener el deterioro ecológico y cultural al tiempo que se recuperan, donde y cuando sea posible, tales valores”.

- **LA CONFERENCIA DE RÍO DE 1992**

La necesidad de una gestión integrada del litoral ha quedado patente en el 21º Programa de acción adoptado por la Conferencia de Río de 1992. Este programa, que constituye un instrumento innovador de la política ambiental mundial, promulga una ordenación integrada para el desarrollo sostenible de las zonas costeras y marinas. Entre los programas específicos que recoge este Programa se incluye en su sección II la “Protección de los océanos, de los mares de todo tipo, incluidos los mares cerrados y semicerrados, y de las zonas costeras, y protección, utilización racional y desarrollo de sus recursos vivos.”

En su contenido, esta acción plantea la necesidad de “nuevos enfoques de la ordenación y el desarrollo del medio marino y las zonas costeras en los planos nacional, subregional, regional y mundial, que deben estar orientados hacia la previsión y la prevención, tal como se refleja en las siguientes líneas de actuación de programas:

- Ordenación integrada y desarrollo sostenible de las zonas costeras y las zonas marinas, entre ellas las zonas económicamente exclusivas.
- Protección del medio marino.
- Aprovechamiento sostenible y conservación de los recursos marinos vivos sujetos a la jurisdicción nacional.
- Solución de las principales incertidumbres que se plantean respecto de la ordenación del medio marino y el cambio climático.
- Fortalecimiento de la cooperación internacional y de la cooperación y la coordinación regionales.
- Desarrollo sostenible de las pequeñas islas.

Dentro del área de Ordenación integrada, entre los objetivos perseguidos destacan:

- Crear un proceso integrado de formulación de políticas y adopción de decisiones en que participen todos los sectores interesados para fomentar la compatibilidad y el equilibrio entre los distintos usos.
- Determinar los usos actuales y proyectados de las zonas costeras y sus interacciones.
- Adoptar enfoques preventivos y precautorios en la planificación y ejecución de proyectos, de forma que incluyan la evaluación previa y la observación sistemática de los efectos ambientales de los grandes proyectos.

- Promover el desarrollo y la aplicación de métodos que reflejen los cambios de valor resultantes de los distintos usos de las zonas costeras y las zonas marinas.
- Dar acceso a la información pertinente a las personas, grupos y organizaciones interesados.

Entre las actividades figuran las relativas a la gestión, elaboración e intercambio de datos e información, coordinación y cooperación en los planos internacional y regional, etc.

Destaca en este contexto, la propuesta de Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas sobre un **Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, presentado en Bruselas en 1992**. La Resolución del Consejo de Europa de 25 de febrero de 1992, relativa a la futura política comunitaria sobre la zona costera europea, reconoce el litoral europeo como un patrimonio común, vital y frágil, y en el que resulta esencial la protección de su diversidad biológica, su valor paisajístico, su calidad ecológica y su capacidad para servir de apoyo a la vida, la salud, las actividades económicas y el bienestar social. Para ello invita a la Comisión a proponer una estrategia comunitaria de estudio para la gestión integrada de las zonas costeras, que proporcione un marco para su conservación y utilización continuada, incluyendo dicha iniciativa en el quinto programa de acción en materia de Medio Ambiente.

- **GESTIÓN INTEGRADA DE ZONAS COSTERAS (GIZC)**

Desde 1996, la Comisión Europea ha estado trabajando para identificar y promover medidas destinadas a detener y remediar el deterioro de los recursos medioambientales, socio-económicos y culturales de las zonas costeras, así como a mejorar su situación global. Entre 1996 y 1999 la Comisión desarrolló un **Programa demostración sobre gestión integrada de zonas costeras (GIZC)** diseñado en torno a una serie de 35 proyectos demostración y 6 estudios temáticos. Este programa perseguía:

- Suministrar información técnica sobre gestión sostenible de zonas costeras.
- Estimular un amplio debate entorno a varios actores implicados en la planificación, gestión y el uso de las zonas costeras europeas.

De la Posición común (CE) nº 13/2002, de 13 de diciembre de 2001, aprobada por el Consejo de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, con vistas a la adopción de una Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa, destacan las siguientes recomendaciones:

- Hacer un inventario del patrimonio costero a proteger, creando para ello el aparato científicotécnico y administrativo necesario.
- Zonificar el litoral utilizando criterios útiles para una ordenación integrada de los diferentes usos concurrentes.
- Coordinar en sentido vertical y horizontal las actuaciones de la Administración Pública.
- Crear el soporte jurídico necesario que permita la ordenación del espacio litoral.
- Reglamentar una ordenación que salvaguarde el principio de dominio y acceso público, al tiempo que una franja del litoral quede exenta de edificaciones.
- Proteger y conservar el espacio natural, así como el paisaje, la fauna y flora litoral.
- Controlar la limpieza de las playas y la calidad de las aguas costeras.
- Concienciar a la opinión pública sobre los problemas que afectan a las zonas costeras.
- Desarrollar mecanismos y estrategias de intervención urgentes en caso de desastre ecológico.

- Cooperar con otros países y organismos internacionales en temas relacionados con la protección de los espacios naturales, medidas de seguridad en relación con la contaminación, etc.

El Programa demostración sobre gestión integrada de zonas costeras (GIZC)tenía la intención de liderar un consenso en lo que se refiere a las medidas necesarias para estimular la GIZC en Europa. Basándose en las experiencias y resultados del Programa Demostración, la Comisión adoptó dos documentos:

- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la gestión integrada de las zonas costeras: una Estrategia para Europa.
- Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002 relativa a la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa.

Esta Recomendación establece como principales objetivos :

- Coordinar las diferentes políticas que influyen sobre las regiones costeras de la Unión.
- Planificar y Gestionar los recursos y espacios costeros.
- Proteger los ecosistemas naturales, incrementar el bienestar social y económico de las regiones costeras y desarrollar su potencial.

Para el cumplimiento de estos objetivos, la **Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002 relativa a la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa**, (Diario Oficial L 148 de 6.6.2002) estableció que la gestión de las zonas costeras debería llevarse a cabo sobre la base de:

- Una perspectiva amplia y global (temática y geográfica) que tome en cuenta la interdependencia y disparidad de los sistemas naturales y las actividades humanas que tengan incidencias en las zonas costeras.
- Una perspectiva a largo plazo que tenga en cuenta el principio de cautela y las necesidades de las generaciones actuales y futuras.
- Una gestión modulada en un proceso gradual que facilite las adaptaciones según surjan problemas y evolucionen los conocimientos.
- Las características locales y la gran diversidad de las zonas costeras de Europa, de forma que pueda responderse a sus necesidades prácticas con soluciones específicas y medidas flexibles.
- Un trabajo en sintonía con los procesos naturales y que respete la capacidad de carga de los ecosistemas, con lo cual las actividades humanas serán más respetuosas con el medio ambiente, más responsables socialmente y racionales, desde el punto de vista económico, a largo plazo.
- La participación de todas las partes interesadas en el proceso de gestión.
- El apoyo y la participación de todas las instancias administrativas competentes a escala nacional, regional y local, entre las cuales convendrá establecer o mantener los vínculos adecuados para mejorar la coordinación de las distintas políticas existentes.
- El recurso a una combinación de instrumentos destinados a facilitar la coherencia entre los objetivos de la política sectorial y entre la ordenación y la gestión.

Entre los objetivos del documento Europa 2000+ sobre cooperación para la ordenación del territorio europeo, se destaca el de crear un territorio más solidario y equitativo en cumplimiento del objetivo de la cohesión económica y social consagrado por el Tratado de la Unión. Con esta finalidad se han puesto en marcha diversas acciones, entre las que se encuentra la preservación de la riqueza del medio rural

mediante la toma de medidas en los espacios periurbanos, que hagan frente a la dispersión incontrolada del hábitat, la preservación y valoración de los recursos en zonas rurales poco pobladas, la diversificación de las actividades económicas en el medio rural y una revitalización de los núcleos rurales, del patrimonio rural y del turismo sostenible en el mismo. En este contexto, el sexto Programa Comunitario de Acción en materia de medio ambiente: **«Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos»**, que cubre el período comprendido entre el 22 de julio de 2001 y el 21 de julio de 2012, establece como uno de sus cinco ejes prioritarios de acción estratégica tener en cuenta el medio ambiente en la gestión y ordenación del territorio mediante la difusión y el fomento de las mejores prácticas relativas a la planificación sostenible. Asimismo, en el ámbito de acción prioritario relativo a la biodiversidad, propone la protección, conservación y restauración de los suelos y los paisajes, el desarrollo sostenible de los bosques y la protección y restauración del litoral, cuya importancia y fragilidad determinó que el Consejo invitase a los Estados miembros a redoblar los esfuerzos encaminados a la protección de las zonas costeras, así como el establecimiento de la estrategia para su gestión y ordenación integrada basada en su perdurabilidad y sostenibilidad.

A parte del marco de referencia Internacional ya citado, se deben tener en cuenta los siguientes **referentes normativos internacionales** relacionados con la protección del medio ambiente a los que el POL ha de prestar atención:

- **CONVENCIÓN SOBRE LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO MUNDIAL, CULTURAL Y NATURAL (1972)**

La Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en su 17ª, reunión celebrada en París, aprobó el dieciséis de noviembre de 1972, esta Convención que obliga a las partes a “identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio”.

Cada uno de los Estados Partes con objeto de garantizar una protección y una conservación eficaces y revalorizar lo más activamente posible el patrimonio cultural y natural situado en su territorio se compromete a:

- Adoptar una política general encaminada a atribuir al patrimonio cultural y natural una función en la vida colectiva y a integrar la protección de ese patrimonio en los programas de planificación general.
- Instituir en su territorio, servicios de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural.
- Adoptar las medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras adecuadas, para identificar, proteger, conservar, revalorizar y rehabilitar ese patrimonio.

- **DECISIÓN 82/72/CEE DEL CONSEJO, DE 3 DE DICIEMBRE DE 1981, REFERENTE A LA CELEBRACIÓN DEL CONVENIO RELATIVO A LA CONSERVACIÓN DE LA VIDA SILVESTRE Y DEL MEDIO NATURAL DE EUROPA (CONVENIO DE BERNA).** (DOL 38 DE 10.2.1982)

La Comunidad Europea es Parte Contratante en el Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa, celebrado en Berna el 19 de septiembre de 1979. La flora y la fauna silvestres constituyen un patrimonio natural de importancia capital que debe preservarse y transmitirse a las generaciones futuras. Además de los programas nacionales de protección, las Partes en el Convenio consideran necesario establecer una cooperación a escala europea. El Convenio tiene por objeto fomentar la cooperación entre los Estados signatarios a fin de garantizar la conservación de la flora y de la fauna silvestres, y de sus hábitats naturales, así como proteger las especies migratorias amenazadas de extinción. Las Partes se comprometen a:

- Establecer políticas nacionales de conservación de la flora y de la fauna silvestres y de los hábitats naturales.
- Integrar la conservación de la flora y de la fauna silvestres en sus políticas nacionales de planificación, desarrollo y medio ambiente.
- Fomentar la educación y la difusión de información sobre la necesidad de conservar las especies y sus hábitats.

- **CONVENCIÓN RELATIVA A LOS HUMEDALES DE IMPORTANCIA INTERNACIONAL ESPECIALMENTE COMO HÁBITAT DE AVES ACUÁTICAS (CONVENIO RAMSAR) (1982)**

Acuerdo internacional que parte del convencimiento de que los humedales constituyen un recurso de gran valor económico, cultural, científico y recreativo, cuya pérdida sería irreparable, por lo que la Convención tiene como objetivo el asegurar el uso racional y la conservación de los humedales debido a su abundante riqueza en cuanto a la flora y fauna.

El Convenio sobre los Humedales o Convenio relativo a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas (Ramsar, 1971), es un tratado intergubernamental que proporciona el marco para la acción nacional y la cooperación internacional en favor de la conservación y el uso racional de los humedales y sus recursos. Se adoptó en la ciudad Ramsar (Irán) en 1971, entró en vigor a finales de 1975 y ratificado por Instrumento del 18 de marzo de 1982 por España. Es el único tratado ambiental mundial que trata de un ecosistema en particular. En este Convenio, ratificado por 154 países, fueron inscritos más de 1.600 humedales que cubren una superficie de más de 145 millones de hectáreas.

El objetivo principal del Convenio es “la conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales, regionales y nacionales y gracias a la cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo”.

El Convenio define de forma amplia los humedales que según el Artículo 1.1 consisten en: “las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina a profundidad que en marea baja no exceda de seis metros. Además, podrán comprender sus zonas riberas o costeras adyacentes, así como las islas o extensiones de agua marina de una profundidad superior a los seis metros en marea baja, cuando se encuentren dentro del humedal”.

El Convenio adoptó un Sistema de Clasificación de Tipos de humedales que incluye 42 tipos, agrupados en tres categorías: humedales marinos y costeros, humedales continentales y humedales artificiales. La Lista de Ramsar se estableció conforme al apartado 1 del artículo 2 del Convenio, que dice el siguiente: “Cada Parte designará humedales idóneos de su territorio para ser incluidos en la Lista de humedales de Importancia internacional, que mantiene la secretaría de la Convención establecida en virtud del Artículo 8.

- **INSTRUMENTO DE RATIFICACIÓN DEL CONVENIO SOBRE EVALUACIÓN DEL IMPACTO EN EL MEDIO AMBIENTE EN UN CONTEXTO TRANSFRONTERIZO, HECHO EN ESPOO (FINLANDIA) EL 25 DE FEBRERO DE 1991**

Este convenio parte de la necesidad de asegurar un desarrollo ecológicamente racional y sostenible, y de tener en cuenta de forma expresa, factores medioambientales al comienzo del proceso de toma de decisiones, mediante el recurso a la evaluación del impacto sobre el medio ambiente, en todos los niveles administrativos

oportunos, de manera que se puedan tomar unas decisiones ecológicamente racionales atendiendo diligentemente a reducir al mínimo posible el impacto perjudicial importante de las actividades, especialmente en un contexto transfronterizo.

Teniendo presentes los esfuerzos realizados por las organizaciones internacionales para promover la práctica de la evaluación del impacto sobre el medio ambiente, tanto a niveles nacionales como internacionales, y teniendo en cuenta los trabajos efectuados al respecto bajo los auspicios de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, especialmente los resultados del Seminario sobre Evaluación del Impacto sobre el Medio Ambiente (septiembre de 1987, Varsovia, Polonia), y tomando nota de los Objetivos y Principios de la evaluación del impacto sobre el medio ambiente aprobados por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, y de la Declaración Ministerial sobre el Desarrollo Sostenible (mayo 1990, Bergen, Noruega), nace el compromiso de tomar las medidas jurídicas, administrativas o de otro tipo que sean necesarias para aplicar, los principios de evaluación del impacto sobre el medio ambiente en sus políticas, planes y programas.

- **CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA (CDB) (1992)**

El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), es el primer acuerdo mundial enfocado a la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad. El CDB ganó rápidamente una aceptación generalizada y más de 150 gobiernos firmaron el documento en el marco de la Cumbre en Río de Janeiro. Actualmente 191 países lo han ratificado. El CDB tiene tres objetivos principales:

La conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de los componentes de la diversidad biológica, y la participación justa y equitativa en los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos.

- **LA DECLARACIÓN DE JOHANNESBURGO (2002)**

Documento de la segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo o Cumbre de la Tierra.

- **CONVENIO EUROPEO DEL PAISAJE (CEP) (2000)**

Acuerdo de los 47 miembros del Consejo de Europa, preocupados por alcanzar un desarrollo sostenible basado en una relación equilibrada y armoniosa entre las necesidades sociales, la economía y el medio ambiente firmado en Florencia el 20 de octubre de 2000, cuyo objetivo es promover la protección, gestión y ordenación de los paisajes.

En este Convenio se tomando nota de que el paisaje desempeña un papel importante de interés general en los campos cultural, ecológico, medioambiental y social:

- Constituye un recurso favorable para la actividad económica y que su protección, gestión y ordenación pueden contribuir a la creación de empleo.
- Contribuye a la formación de las culturas locales y que es un componente fundamental del patrimonio natural y cultural europeo.
- Contribuye al bienestar de los seres humanos y a la consolidación de la identidad europea.
- Es un elemento importante de la calidad de vida de las poblaciones en todas partes: en los medios urbanos y rurales, en las zonas degradadas y de gran calidad, en los espacios de reconocida belleza excepcional y en los más cotidianos.

Tomando nota de que la evolución de las técnicas de producción agrícola, forestal, industrial y minera, así como en materia de ordenación regional y urbanística, transporte, infraestructura, turismo y ocio están acelerando en muchos casos la transformación de los paisajes; quieren responder a la aspiración general de disfrutar de paisajes de gran calidad y de participar activamente en su desarrollo, han establecido un nuevo instrumento consagrado exclusivamente a la protección, gestión y ordenación de todos los paisajes de Europa. Así cada Parte se compromete a:

- Reconocer jurídicamente los paisajes como elemento fundamental del entorno humano, expresión de la diversidad de su patrimonio común cultural y natural y como fundamento de su identidad.
- Definir y aplicar en materia de paisajes políticas destinadas a la protección, gestión y ordenación del paisaje mediante la adopción de medidas específicas.
- Establecer procedimientos para la participación del público, las autoridades locales y regionales y otras partes interesadas en la formulación y aplicación de las políticas en materia de paisaje.
- Integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística y en sus políticas en materia cultural, medioambiental, agrícola, social y económica, así como en cualesquiera otras políticas que puedan tener un impacto directo o indirecto sobre el paisaje.

• LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO (2000)

El objetivo 7 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas hace referencia a garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.

• CARTA EUROPEA DEL TURISMO SOSTENIBLE EN LOS ESPACIOS PROTEGIDOS (CETS) (2001)

La Carta Europea del Turismo Sostenible en Espacios naturales protegidos (CETS) es una iniciativa que tiene como objetivo global promover el desarrollo del turismo en clave de sostenibilidad en los Espacios naturales protegidos de Europa.

- DECISIÓN 2005/370/CE DEL CONSEJO, DE 17 DE FEBRERO DE 2005, SOBRE LA CELEBRACIÓN, EN NOMBRE DE LA COMUNIDAD EUROPEA, DEL CONVENIO SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO EN LA TOMA DE DECISIONES Y EL ACCESO A LA JUSTICIA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE (CONVENIO AARHUS) (DOL 124 DE 17.5.2005)

El Convenio, adoptado en el marco de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, parte de la idea de que una mayor implicación y sensibilización de los ciudadanos con relación a los problemas medioambientales conduce a una mejor protección del medio ambiente. El Convenio tiene por objeto contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente adecuado para su salud y su bienestar. Para alcanzar dicho objetivo, el Convenio propone intervenir en tres ámbitos:

- Garantizar el acceso del público a las informaciones sobre medio ambiente de que disponen las autoridades públicas.
- Favorecer la participación del público en la toma de decisiones que tengan repercusiones sobre el medio ambiente.
- Ampliar las condiciones de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

2.1.2. Contexto normativo nacional

No cabe duda que uno de los principios integradores de este documento de ordenación es la protección del litoral, tanto desde el punto de vista social, como de los valores ecológicos-ambientales y recursos que encierra. En este último sentido, este documento debe integrar la planificación ambiental, y muy específicamente la planificación y ordenación de los espacios naturales y ecosistemas costeros. Se destacan a continuación las normas más representativas que deben enmarcarse en el amplio contexto legal vigente recogido en el Anexo correspondiente.

• LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

La **Constitución española**, en su artículo 40, establece que los poderes públicos habrán de procurar el progreso social y económico, así como una distribución de la renta regional y personal más equitativa. En el artículo 45, consagra el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de un medio natural adecuado para el desarrollo de la persona y de la calidad de vida, bienes ambos dependientes del mandato dirigido a los poderes públicos de la utilización racional de los recursos naturales.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 77/1984, de 3 de julio, señala que la ordenación del territorio: «tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial».

La Constitución española se refirió, de modo expreso, a la ordenación del territorio únicamente en lo relativo a la distribución competencial, atribuyendo a las Comunidades autónomas la competencia exclusiva en la materia en el artículo 148.1.3, si así lo asumían sus Estatutos de Autonomía. Una primera cuestión planteada se concreta en el alcance de la distinción efectuada por algunas de estas normas estatutarias, en el sentido de discriminar entre ordenación del territorio y ordenación del litoral. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 149/1991, ha negado toda distinción entre litoral y territorio, afirmando que la ordenación del territorio se extiende a la ordenación del litoral. Esta sentencia tiene también gran importancia porque delimita el alcance de la competencia autonómica en la materia al dilucidar su posible infracción por preceptos de la Ley de costas. En este orden de cosas, el Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico primero de la sentencia mencionada, expresa: «La idea de “ordenación” del territorio nació justamente de la necesidad de coordinar o armonizar, desde el punto de vista de su proyección territorial, los planes de actuación de distintas Administraciones.

La Constitución Española de 1978 establece en su artículo 132.1 que la ley ha de regular el régimen jurídico del dominio público, inspirándose en los principios de inembargabilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad. En este contexto, es evidente la relevancia del dominio público marítimo-terrestre, pues es el único de cuantos existen directamente individualizado y definido como tal en la Constitución (art. 132.2). Las competencias estatales en materia de Costas y Puertos tienen su base en los artículo 132.2 y 149.1.20. de la Constitución. Efectivamente el primero de ellos establece que, “son bienes del dominio público estatal (...) la zona marítimo-terrestre, las playas y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. Según el artículo 149.1.20 la Administración del Estado tiene competencias exclusivas sobre iluminación de costas y señales marítimas y en puertos de interés general.

• LEY 22/1988, DE 28 DE JULIO, DE COSTAS

A nivel estatal, la gestión administrativa del litoral se enmarca jurídicamente en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas.

Para superar la situación de degradación costera, y en cumplimiento del anunciado mandato constitucional, se promulgó la Ley 22/1988, de 23 de julio, de costas (BOE 19.07.1988) que recoge tanto los criterios contenidos en la Recomendación 29/1973, del Consejo de Europa, sobre protección de zonas costeras, como en la Carta del Litoral de 1981, de la Comunidad Económica Europea y en otros planes y programas de la misma.

Dicha Ley ha sido desarrollada mediante Reglamento, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre (BOE 12.12.1989; corrección de errores en BOE 23.01.1990). Este Reglamento ha sido modificado parcialmente por el Real Decreto 1112/1991, de 18 de septiembre, a raíz de dos sentencias del Tribunal Constitucional. El Tribunal Constitucional dictó las sentencias 149/1991, de 4 de julio, y 198/1991, de 17 de octubre, en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra determinados preceptos de la Ley de costas, y en los conflictos positivos de competencias planteados en relación con otros del Reglamento General para desarrollo y ejecución de la Ley de costas.

La Ley de costas ha sido modificada, mediante de Resolución de 21 de noviembre de la Subsecretaría, mediante la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social; mediante la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas; y a través de la Ley 42/ 2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y la biodiversidad.

El presente Plan de ordenación del litoral adapta sus determinaciones a las establecidas en la propia Ley de costas, tanto por lo que se refiere a los criterios generales y particulares que la inspiran como al régimen específico de limitaciones de usos que la propia ley estipula a fin de proteger el dominio público marítimo-terrestre. En este entorno, la aplicación de los criterios de ordenación contenidos en el presente POL se coordinará, en la forma que corresponda, con la regulación derivada de la Legislación de Costas.

La garantía de conservación del dominio público marítimo-terrestre no puede obtenerse solo mediante una acción eficaz sobre la estrecha franja que tiene esa calificación jurídica, sino que resulta también imprescindible la actuación sobre la franja colindante, para evitar que el cierre de las perspectivas visuales para la construcción de edificaciones, 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.

Además, se han determinado en la Ley de costas ciertas servidumbres legales para una mayor protección del dominio público marítimo-terrestre, en las que se limitan los usos permitidos. A tales efectos, se contemplan y regulan en los artículos 23 a 30 las siguientes:

a) Una zona de servidumbre de protección, de 100 metros, ampliable hasta 200 metros de acuerdo con la de la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento correspondiente, cuando sea necesario para asegurar la efectividad de la servidumbre, en atención a las peculiaridades del tramo de costa de que se trate.(20 metros en suelo urbano clasificado como tal a la entrada en vigor de la Ley de costas, según la disposición transitoria novena.1 del RC, incorporada en la nueva redacción de la disposición transitoria tercera, apartado 3, de la Ley de costas), que se extiende a lo largo de la costa tierra adentro desde la ribera del mar, y en la que se sitúan los servicios y equipamientos públicos.

En virtud del artículo 25.1 de la Ley de costas, en la zona de servidumbre de protección estarán prohibidos (salvo que se obtengan las autorizaciones excepcionales previstas en el artículo 25.3 de la Ley de costas), los siguientes usos y actividades:

- Edificaciones destinadas a residencia o habitación, incluidas las hoteleras.
- Construcción o modificación de vías de transporte interurbano, las de una intensidad media diaria superior a 500 vehículos/día y las que, en general, discurren longitudinalmente (y no puntualmente) por la zona de servidumbre.
- Actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos, salvo su aportación a las playas.
- Tendido aéreo de líneas de alta tensión.
- Vertido de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depuración.
- Publicidad en general, salvo en fachadas de establecimientos.

Con carácter ordinario (artículo 25.2. LC), “sólo se permitirán en esta zona las obras, instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación o presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre, así como las instalaciones deportivas descubiertas”.

Excepcionalmente (artículo 25.3. Ley de costas), y por razones de utilidad pública debidamente acreditadas, el Consejo de Ministros podrá autorizar las actividades e instalaciones a que se refieren las letras a) y d) del artículo 25.1. 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 de este artículo, 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 servidumbre correspondientes a tramos de costa que no constituyan playa ni zonas húmedas u otros ámbitos de especial protección.

b) Una zona de servidumbre de tránsito, de 6 metros, medidos tierra adentro a partir del límite interior de la ribera del mar, y que, por tanto, queda integrada en la zona de protección. Esta zona deberá dejarse permanentemente expedita para el paso público peatonal y para los vehículos de vigilancia y salvamento, salvo en espacios especialmente protegidos. En lugares de tránsito difícil o peligroso dicha anchura podrá ampliarse en lo que resulte necesario, hasta un máximo de 20 metros. Esta zona podrá ser ocupada excepcionalmente por obras a realizar en el dominio público marítimo-terrestre. En tal caso se sustituirá la zona de servidumbre por otra nueva en condiciones análogas, en la forma en que se señale por la Administración del Estado. También podrá ser ocupada para la ejecución de paseos marítimos.

c) Una zona de servidumbre de acceso al mar. La servidumbre de acceso público y gratuito al mar recaerá sobre los terrenos colindantes o contiguos al dominio público marítimo-terrestre, en la longitud y anchura que demanden la naturaleza y finalidad del acceso.

Para asegurar el uso público del dominio público marítimo-terrestre, los planes y normas de ordenación territorial y urbanística del litoral establecerán, salvo en espacios calificados como de especial protección, la previsión de suficientes accesos al mar y aparcamientos, fuera del dominio público marítimo-terrestre. A estos efectos, en las zonas urbanas y urbanizables, los de tráfico rodado deberán estar separados entre sí, como máximo, 500 metros, y los peatonales, 200 metros. Todos los accesos deberán estar señalizados y abiertos al uso público a su terminación. No se permitirán en ningún caso obras o instalaciones que interrumpen el acceso al mar sin que se proponga por los interesados una solución alternativa que garantice su efectividad en condiciones análogas a las anteriores, a juicio de la Administración del Estado.

d) Una zona de influencia, que abarca un mínimo de 500 metros desde la ribera del mar y en la que se establecen condiciones mínimas para la protección del dominio público marítimo-terrestre, que deberán ser respetadas por la ordenación territorial y urbanística.

En esta zona de influencia la Ley marca determinadas pautas, “sin perjuicio de las medidas adicionales de protección que promulguen las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos en materia de medio ambiente y de ordenación del territorio y urbanismo”, formulando criterios para la protección del dominio público marítimo-terrestre. (artículo 30.1 de la Ley de costas):

- Prever aparcamientos fuera de la servidumbre de tránsito en las playas de acceso rodado.
- Evitar formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, dando para ello una edificabilidad en esta zona inferior a la media del suelo urbanizable programado o apto para urbanizar del municipio.

Especial referencia merece de el contenido del artículo 22 Ley de costas en virtud del cual “La Administración del Estado dictará normas para la protección de determinados tramos de costa”, en desarrollo de lo previsto en los artículos 23.2, 25, 27.2 y 28.1y 29 de esta Ley. Dichas normas se someterán a informe de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos a cuyo territorio afecten. Los artículos enunciados hacen referencia a los siguientes contenidos:

- Artículo 23.2. Ampliación de la servidumbre de protección en atención a las peculiaridades del tramo de costa de que se trate.
- Artículo 25.3. En las zonas de servidumbre de protección de tramos de costa que constituyen ámbitos de especial protección se podrán excluir los usos excepcionales por razón de utilidad pública y razones económicas justificadas.
- Artículo 27.2. Servidumbre de tránsito: identificación de tramos de costa con lugares de tránsito difícil o peligroso. Ampliación de la anchura de dicha superficie.
- Artículo 28.1. Servidumbre de acceso al mar: en espacios calificados de especial protección se podrá excluir la previsión de accesos al mar.
- Artículo 29. Extracción de áridos en la zona de influencia.

La longitud de costa a incluir en las normas deberá referirse, como mínimo, a una unidad fisiográfica o morfológica relativa a la dinámica litoral o al territorio respectivamente, o, en su caso, a uno o varios términos municipales colindantes completos (artículo 41.3 del Reglamento).

El Título III de la Ley establece las disposiciones relativas a la utilización del dominio público marítimo-terrestre, y el Título sexto hace referencia a las competencias administrativas, citándose los tipos de obra que tendrán la calificación de obras de interés general, y serán por tanto competencia de la administración central (artículo 111 de la Ley de costas).

Corresponden a la Administración General del Estado, a través de la Dirección General de Costas, del Ministerio de Medio Ambiente, la gestión del dominio público marítimo-terrestre, así como el otorgamiento o denegación de autorizaciones en las zonas de servidumbre de tránsito y de acceso al mar. La ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre conlleva el pago del correspondiente canon de ocupación y aprovechamiento, establecido en el artículo 84 de la Ley de costas.

Las autorizaciones en la zona de servidumbre de protección, atribuidas inicialmente en la Ley de costas y el Reglamento de desarrollo a la Administración General del Estado, han pasado a las Comunidades Autónomas (Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, declarando inconstitucional el artículo 110.b) de la LC, y S.T.C. 198/1991, declarando también inconstitucional el apartado 1.b) del artículo 203 del RC), sin perjuicio de las competencias de los Ayuntamientos afectados para otorgar las licencias urbanísticas, en su caso.

La autorización de vertidos desde tierra al mar es, asimismo, competencia propia de las Comunidades Autónomas, habiendo sido declarado inconstitucional, y consiguientemente nulo, el artículo 110.h de la Ley de costas, que atribuía la autorización a la Administración General del Estado - Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, Fundamento Jurídico 7.A.g).

El objetivo principal de la legislación costera será alcanzar un uso/desarrollo sostenible de los recursos costeros a través de una gestión integral de los mismos. Se propugna la introducción de los principios medioambientales en todas las actividades sectoriales con incidencia en la costa y el medio marino. Entre estos principios destacan los de desarrollo sostenible, prevención, precaución, restauración, reparto equitativo y gestión sostenible de los recursos comunes, compatibilidad entre los diversos usos del espacio y prioridad de las actividades dependientes del litoral.

El dominio público portuario estatal está regulado por la **Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del estado y de la marina mercante** (modificada, entre otras disposiciones, por la Ley 62/1997, de 26 de diciembre, BOE 30.12.1997, y por la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general, BOE 27.11.2003, corrección de errores y erratas BOE 03.02.2004), quedando fuera del ámbito de ordenación del POL.

• DIRECTRICES SOBRE ACTUACIONES EN PLAYAS Y TRATAMIENTO DEL BORDE COSTERO

España es un país con una longitud de costa de aproximadamente 7.880 km, y es un hecho que en gran parte de ésta se ha ido produciendo de modo progresivo un fuerte proceso urbanizador, que ha originado una utilización plenamente urbana de gran parte del litoral. Muchos usos y actividades del litoral español son sin embargo fundamentales desde el punto de vista económico pero a su vez conllevan una degradación, que a largo plazo es negativa para la propia región litoral.

Es fundamental proteger la franja litoral de las fuertes demandas a las que se ve sometida, toda vez que se trata de un espacio caracterizado fundamentalmente por su alta sensibilidad y por presentar una difícil recuperación de su equilibrio físico.

El objetivo principal que ha motivado a la Dirección General de Costas (Secretaría general para el Territorio y la Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente) a la elaboración de estas Directrices consiste en ofrecer una guía acerca de cuáles deben ser el contenido, enfoque y objetivos de los proyectos correspondientes a las obras litorales de interés general, reguladas en el artículo 111 de la Ley de costas y de competencia del Estado, entre las que destacan aquéllas que persiguen la protección de la integridad de la costa, su libre acceso y uso público, la garantía del tránsito litoral, cualquiera que sea la naturaleza de los bienes que lo integren, etc.

• REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/2001, DE 20 DE JULIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE AGUAS

Se deben tener en cuenta las modificaciones introducidas en el texto refundido de la Ley de aguas, por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social; la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan hidrológico nacional; el Real Decreto-ley 4/2007, de 13 de abril; la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad; la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación., la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social; la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas; y la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

Esta Ley ha sido desarrollada por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico que desarrolla los títulos preliminar, I, IV, V, VI, VII y VIII del texto refundido de la Ley de aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio. (Modificado por: Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo, por Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica, por Real Decreto 1620/2007, de 7 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico de la reutilización de las aguas depuradas.por Real Decreto 9/2008, de 11 de enero, por Resolución de 21 de noviembre de 2001, de la Subsecretaría, y la por las Sentencias de 25 de enero de 2005, de 26 de enero de 2004, y de 18 de octubre de 2006, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo).

Esta Ley tiene por objeto la regulación del dominio público hidráulico, del uso del agua y del ejercicio de las competencias atribuidas al Estado en las materias relacionadas con dicho dominio en el marco de las competencias delimitadas en el artículo 149 de la Constitución.

Es también objeto de esta Ley el establecimiento de las normas básicas de protección de las aguas continentales, costeras y de transición, sin perjuicio de su calificación jurídica y de la legislación específica que les sea de aplicación.

Las aguas continentales superficiales, así como las subterráneas renovables, integradas todas ellas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal como dominio público hidráulico.

Constituyen el dominio público hidráulico del Estado:

- Las aguas continentales, tanto las superficiales como las subterráneas renovables con independencia del tiempo de renovación.
- Los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas.
- Los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos.
- Los acuíferos, a los efectos de los actos de disposición o de afección de los recursos hidráulicos.
- Las aguas procedentes de la desalación de agua de mar.

Son objetivos de la protección de las aguas y del dominio público hidráulico:

- Prevenir el deterioro, proteger y mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos, así como de los ecosistemas terrestres y humedales que dependan de modo directo de los acuáticos en relación con sus necesidades de agua.
- Promover el uso sostenible del agua protegiendo los recursos hídricos disponibles y garantizando un suministro suficiente en buen estado.
- Proteger y mejorar el medio acuático estableciendo medidas específicas para reducir progresivamente los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias prioritarias, así como para eliminar o suprimir de forma gradual los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias.
- Garantizar la reducción progresiva de la contaminación de las aguas subterráneas y evitar su contaminación adicional.
- Paliar los efectos de las inundaciones y sequías.
- Alcanzar, mediante la aplicación de la legislación correspondiente, los objetivos fijados en los tratados internacionales en orden a prevenir y eliminar la contaminación del medio ambiente marino.
- Evitar cualquier acumulación de compuestos tóxicos o peligrosos en el subsuelo o cualquier otra acumulación, que pueda ser causa de degradación del dominio público hidráulico.

- Garantizar la asignación de las aguas de mejor calidad de las existentes en un área o región al abastecimiento de poblaciones.

El ejercicio de las funciones del Estado, en materia de aguas, se someterá , según se recoge en el artículo 14 de este Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, entre otros al principio de **compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio**, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza.

Los Organismos de cuenca y la Administración ambiental competente coordinarán sus actuaciones para la conservación, la protección eficaz, la gestión sostenible y la recuperación de las zonas húmedas, especialmente de aquellas que posean un interés natural o paisajístico.

2.1.3. Contexto normativo autonómico

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 148.1.3 de la **Constitución española** y el artículo 27.3 de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, por la que se aprobó el **Estatuto de Autonomía de Galicia**, corresponde en exclusiva a la Comunidad Autónoma gallega la competencia en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda. Se recogen a continuación las normas más significantes que se ven completadas en el Anexo correspondiente.

- **LEY 10/1995, DE 23 DE NOVIEMBRE, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE GALICIA**

Surge con la finalidad de establecer los objetivos fundamentales y crear los instrumentos necesarios para la coordinación de la política territorial y la ordenación del espacio de la Comunidad Autónoma de Galicia, y con el objeto de favorecer la utilización racional del territorio gallego y proteger el medio natural, mejorar la calidad de vida y contribuir al equilibrio territorial, regulando los diferentes instrumentos de ordenación del territorio, su contenido y relación de interdependencia así como los cauces procedimentales para su elaboración y el régimen de su vigencia, modificación y revisión. Para dicho fin crea y regula los siguientes instrumentos:

- Directrices de ordenación del territorio.
- Planes territoriales integrados.
- Programas coordinados de actuación.
- Planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal.
- Planes de ordenación del medio físico.

Este catálogo de figuras, permite la configuración de un marco territorial global y flexible, que dé cabida a actuaciones tanto de carácter sectorial como integradas, sin excluir la posibilidad de arbitrar soluciones puntuales allí en donde sea preciso.

Estos instrumentos previstos en la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia son de conformidad con lo que establece su artículo 5, complementarios y no excluyentes de los que respecto a la ordenación urbanística del suelo se regulan en su legislación específica.

La Doctrina del Tribunal Constitucional vino a modular la intención del legislador estatal, al interpretar en un acabado cuerpo hermenéutico, constituido básicamente por las sentencias de 5 e 11 de julio de 2001, y 27 de febrero de 2002, hasta donde se extienden las competencias estatales para determinar las clases básicas de suelo y, por ende, donde comienzan las competencias de las Comunidades Autónomas para establecer

su propia política territorial y los mecanismos de ordenación urbanística que la hagan posible, sin que las facultades estatales puedan proyectarse de manera que impidan el ejercicio de las competencias que la Constitución atribuyó a las Comunidades Autónomas para establecer su propio y singular marco normativo que regule el modelo territorial y de asentamiento en su propio territorio.

- LEY 9/2002, DE 30 DE DICIEMBRE, DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA Y PROTECCIÓN DEL MEDIO RURAL DE GALICIA, MODIFICADA POR LA LEY 15/2004, DEL 29 DE DICIEMBRE

En este contexto el Parlamento de Galicia aprueba la **Ley 9/2002, do 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, modificada por la Ley 15/2004, del 29 de diciembre**, que dedica una singular atención a la protección de las zonas costeras estableciendo nuevos criterios de clasificación del suelo y una regulación que se fundamenta en criterios de desarrollo sostenible, regulando que sean también los instrumentos de ordenación del territorio los que determinen estas clases de suelo. En este sentido, dispone en su artículo 104, como criterios de adaptación al ambiente, que las construcciones e instalaciones habrán de adaptarse al ambiente en que estuviesen emplazadas, y a tal efecto, en los lugares de paisaje abierto o natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales y en las inmediaciones de las carreteras o caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la ubicación, masa o altura de las construcciones, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limiten el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompan la armonía del paisaje, desfiguren la perspectiva propia del mismo o limiten o impidan la contemplación del conjunto. Así el artículo 53 impone que los planes generales de ordenación municipal deberán contener las determinaciones necesarias para que las construcciones e instalaciones cumplan las condiciones de adaptación al ambiente establecidas por el artículo 104 de esta Ley, y la delimitación de las cuencas de interés paisajístico en el término municipal, así como las medidas para su adecuada protección y recuperación.

En este espíritu legislativo de protección territorial, en especial del litoral, establece que el **suelo rústico de especial protección de costas** está constituido por los terrenos situados fuera de los núcleos rurales y de suelo urbano que se sitúen a una distancia inferior a 200 metros del límite interior de la ribera del mar (artículo 32.2.e), y regula la categoría especial de **suelo rústico de protección paisajística**, (artículo 32.2.g) constituido por los terrenos que determine el planeamiento urbanístico o **los instrumentos de ordenación del territorio** con la finalidad de preservar las vistas panorámicas del territorio, el mar, el curso de los ríos o los valles, y de los monumentos o edificaciones de singular valor; categorías todas ellas dirigidas a la protección del litoral. Ello, sin perjuicio de las demás categorías de suelo rústico orientadas a la protección de elementos valiosos del medio natural en Galicia como son el **suelo rústico de protección de aguas**, (artículo 32.2.d) constituido por los terrenos, situados fuera de los núcleos rurales y del suelo urbano, definidos en la legislación reguladora de las aguas continentales como cauces naturales, riberas y márgenes de las corrientes de agua y como lecho o fondo de las lagunas y embalses, terrenos inundados y zonas húmedas y sus zonas de servidumbre; el **suelo rústico de protección de espacios naturales**, (artículo 32.2.f) constituido por los terrenos sometidos a algún régimen de protección por aplicación de la Ley 9/2001, de Conservación de la Naturaleza, o de la legislación reguladora de los espacios naturales, la flora y la fauna. Igualmente tendrán dicha consideración los terrenos que **los instrumentos de ordenación del territorio**, las normas provinciales de planeamiento o el planeamiento urbanístico estimen necesario proteger por sus valores naturales, ambientales, científicos o recreativos. El artículo 32.2.b regula el **suelo rústico de protección forestal**, constituido por los terrenos destinados a explotaciones forestales y los que sustenten masas arbóreas que deban ser protegidas por cumplir funciones ecológicas, productivas, paisajísticas, recreativas o de protección del suelo, e igualmente por aquellos terrenos de monte que, aun cuando no sustenten masas arbóreas, deban ser protegidos por

cumplir dichas funciones y, en todo caso, por las áreas arbóreas formadas por especies autóctonas, así como por aquellas que sufriesen los efectos de un incendio a partir de la entrada en vigor de la presente Ley o en los cinco años anteriores a la misma. Igualmente se consideran suelo rústico de protección forestal aquellas tierras que declare la administración competente como áreas de especial productividad forestal, los montes públicos y los montes vecinales en mancomún.

Teniendo muy presente la importancia de extremar la protección del territorio, cuando un terreno, por sus características, pueda corresponder a varias categorías de suelo rústico, se optará entre incluirlo en la categoría que otorgue mayor protección o bien incluirlo en varias categorías, cuyos regímenes se aplicarán de forma complementaria; en este caso, si se produce contradicción entre dichos regímenes, prevalecerá la que otorgue mayor protección. (artículo 32.3)

En los artículos 33 as 39, la misma ley regula los usos y actividades de estas categorías de suelo.

Con especial referencia al litoral la Ley 9/2002, do 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia ,establece en su artículo 85.7d que, en todo caso, **dado el valor del litoral como recurso natural y ambiental no renovable, se entenderá que la ordenación urbanística de los terrenos situados en la franja de 500 metros desde la ribera del mar afecta a los intereses autonómicos**, y prevé un instrumento específico, el Plan sectorial de ordenación del litoral en donde se recogerán las condiciones específicas de este ámbito territorial (disposición transitoria octava).

La Ley 9/2002, do 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, ha sido modificada sucesivamente por la Ley 15/2004, de 29 de diciembre, por la Ley 18/2008, de 29 de diciembre, de vivienda de Galicia, por Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia, por Ley 3/2008, de 23 de mayo, de Ordenación de la Minería de Galicia, por Ley 6/2008, de 19 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo , y respecto a su Disposición adicional tercera, ha quedado suspendida la vigencia y aplicación de esta disposición como consecuencia de la suspensión de la disposición adicional segunda de la Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 18/2008, de 29 de diciembre, de Vivienda por recurso de inconstitucionalidad nº 3644-2009 promovido por el Presidente del Gobierno invocando el artículo 161.2 de la Constitución. Esta suspensión produce efectos desde la fecha de interposición del recurso (20-04-2009) para las partes y desde la publicación en el BOE (19-05-2009) para terceros.

- LA LEY 6/2007, DE 11 DE MAYO, DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DEL LITORAL DE GALICIA

La Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia (DOGA 16/5/2007), expresa en su artículo 2 que el Plan de ordenación del litoral, a que hace referencia la disposición transitoria octava de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, tendrá la naturaleza de un **Plan territorial integrado** regulado en la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia, al objeto de establecer los criterios, principios y normas generales para la ordenación urbanística de la zona litoral basada en criterios de perdurabilidad y sostenibilidad, así como la normativa necesaria para garantizar la conservación, protección y puesta en valor de las zonas costeras.

- LEY 7/2008, DE 7 DE JULIO, DE PROTECCIÓN DEL PAISAJE DE GALICIA

Con arreglo a las disposiciones del Convenio europeo del paisaje, aprobado en Florencia el 20 de octubre de 2000 a propuesta del Consejo de Europa, y cuya entrada en vigor tuvo lugar el 1 de marzo de 2004, se

reconoce jurídicamente el paisaje entendiéndolo como “elemento esencial para el bienestar individual y social, cuya protección, gestión y planeamiento comporta derechos y obligaciones para todos”, tal y como así lo define dicho convenio. La Comunidad Autónoma de Galicia procedió a regular la materia del paisaje de conformidad con el ámbito competencial establecido en los artículos 27.3 y 27.30 del Estatuto de autonomía de Galicia, referentes a las competencias exclusivas de la comunidad gallega en las materias de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y a las normas adicionales sobre protección del medio ambiente y del paisaje, en los términos del artículo 149.1.23 de la Constitución española, a través de la Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia.

Entre los principios que inspiran la ley de protección del paisaje de Galicia y que deben regir las actuaciones de los poderes públicos en esta materia, basados en los contenidos del Convenio europeo del paisaje firmado en Florencia a propuesta del Consejo de Europa el 20 de octubre de 2000, se encuentran los siguientes:

- Defender y preservar el paisaje, favoreciendo una relación armónica y respetuosa entre la gente y su entorno, y promoviendo un uso racional y ordenado del territorio, que tenga en cuenta los valores naturales y culturales de los paisajes.
- Diseñar y aplicar políticas destinadas a la protección, gestión y ordenación del paisaje, integrando estas políticas en las de protección ambiental, de ordenación territorial y urbanística, en materia cultural, turística, agraria, social o económica, y en aquellas otras que puedan tener un impacto directo o indirecto sobre los paisajes.

En este contexto, y de conformidad con el artículo 5 de la Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia, los poderes públicos velarán para que en el ámbito de su competencia y de la naturaleza de cada territorio se adopten las medidas específicas necesarias para la protección, gestión y ordenación del paisaje. Los poderes públicos integrarán la consideración del paisaje en las políticas de ordenamiento territorial y urbanístico, y en sus políticas ambientales, del patrimonio cultural, agrícolas, forestales, sociales, turísticas, industriales y económicas, así como en cualquier otra política sectorial que pueda producir un impacto directo o indirecto sobre el paisaje.

Las actuaciones de las Administraciones públicas en materia de paisaje deben atender, como mínimo, según lo dispuesto en el artículo 6 Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia a los siguientes fines:

- La protección del paisaje: entendida como todas aquellas acciones que tengan como fin la preservación y conservación de los elementos más significativos y característicos de un paisaje, justificados por su valor patrimonial como resultante de su configuración natural o de la intervención humana sobre el medio.
- La gestión del paisaje: entendiendo como tal aquellas acciones que desde una perspectiva de uso sostenible del territorio garanticen el mantenimiento regular del paisaje, a fin de guiar las transformaciones inducidas por los procesos sociales, económicos y ambientales.
- La ordenación del paisaje: que serán todas aquellas acciones que presenten un carácter prospectivo particularmente acentuado con vistas a mantener, mejorar, restaurar o regenerar paisajes.

La Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje establece los instrumentos para la protección, gestión y ordenación del paisaje. Entre estos instrumentos están los catálogos del paisaje de Galicia, las directrices de paisaje, los estudios de impacto e integración paisajística y los planes de acción del paisaje en áreas protegidas.

Los catálogos del paisaje se refieren a las grandes áreas geográficas establecidas, señalándose su contenido mínimo, la delimitación de las unidades de paisaje y la posibilidad de que en los mismos se identifiquen determinadas zonas como áreas de especial interés paisajístico.

Las directrices del paisaje fijan propuestas de objetivos de calidad paisajística para las unidades de paisaje definidas, y asimismo prevén su contenido mínimo y su aprobación por el Consejo de la Xunta de Galicia. Se prevé, también, la incorporación de estas directrices con los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, con la consiguiente vinculación jurídica en la planificación sectorial.

Se subraya la integración de los criterios dirigidos a la protección del paisaje en las evaluaciones ambientales estratégicas de aquellos planes y programas que deban someterse a este procedimiento con arreglo a lo que prevé la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en materia de medio ambiente, así como los estudios de impacto e integración paisajística que deben constar en todos aquellos proyectos sujetos a la evaluación de impacto ambiental, en los que se evaluarán los efectos del proyecto sobre el paisaje, determinando sus contenidos mínimos.

2.2. EL PLAN DE ORDENACIÓN DEL LITORAL COMO INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

La Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia, creó los instrumentos necesarios para la coordinación de la política territorial y la ordenación del espacio de la Comunidad Autónoma de Galicia, al objeto de favorecer la utilización racional del territorio gallego y proteger el medio natural, mejorar la calidad de vida y contribuir al equilibrio territorial.

La Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, modificada por la Ley 15/2004, de 29 de diciembre, en la línea de las políticas europeas de desarrollo sostenible, declara que su finalidad es mejorar sustancialmente la calidad de la ordenación urbanística para favorecer el desarrollo equilibrado y sostenible del territorio, contribuir a elevar la calidad de vida y la cohesión social de la población, proteger y potenciar el patrimonio natural y cultural y garantizar el derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna en un entorno de calidad. La plena efectividad de las medidas establecidas en la Ley 9/2002 descansa esencialmente en el Plan general de ordenación municipal, que es el instrumento de ordenación urbanística integral del término municipal, clasifica el suelo para el establecimiento del régimen jurídico correspondiente, define los elementos fundamentales de la estructura general adoptada para la ordenación urbanística del territorio y establece las determinaciones orientadas a promover su desarrollo y ejecución.

A pesar de haber finalizado ya el plazo para adaptar el planeamiento urbanístico a lo dispuesto en dicha Ley 9/2002, la gran mayoría de los planes de ordenación actualmente en vigor quedaron obsoletos porque ni se acomodaron a la normativa urbanística y ambiental actualmente vigente, ni resultan compatibles con las mínimas exigencias de sostenibilidad económica, social y ambiental.

La Ley 6/2007, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia formula su razón de ser en el preámbulo en que afirma que “en las últimas décadas el modelo tradicional de asentamiento de la población en Galicia está siendo substituido por otro modo de ocupación indiscriminada del territorio que tiende a un constante crecimiento urbano renunciando a la regeneración de los tejidos urbanos consolidados. Este modo de ocupación del territorio no es compatible con el desarrollo equilibrado y sostenible de Galicia y causa graves perjuicios económicos, sociales y ambientales, como son, entre

otros, la ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de las infraestructuras y de prestación de los servicios públicos; La segregación social y espacial; la contaminación atmosférica y de las aguas; la pérdida de espacios de cultivo y de la biodiversidad; la degradación del paisaje y del patrimonio cultural, y la pérdida de la identidad territorial. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero debe responder a los requerimientos del desarrollo equilibrado y sostenible, minimizando los impactos de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de las ciudades y villas existentes. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el medio urbano, que deben ser los referentes para las políticas públicas sobre el territorio”.

El planeamiento vigente en los municipios costeros tampoco tuvo en cuenta los efectos de la ordenación urbanística sobre los espacios de mayor valor y fragilidad del litoral, que son los que se incluyeron en el ámbito de aplicación del Decreto autonómico 72/2004, de 2 de abril, por el que se declaran determinados espacios como zonas de especial protección de los valores naturales (los lugares de interés comunitario integrados en la Red europea Natura 2000 y las zonas de especial protección de las aves, entre otros), y del Decreto 127/2008 por el que se desarrolla el régimen jurídico de los humedales protegidos y se crea el Inventario de humedales de Galicia; ámbitos de protección que afectan a un total de setenta y tres de los ochenta y siete municipios costeros.

La falta de adaptación del planeamiento a la legislación vigente resulta especialmente preocupante en un ámbito del territorio -la franja de 500 metros desde la ribera del mar- que afecta por imperativo legal (artículo 85.7.d) de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre) a los intereses autonómicos, dado el valor del litoral como recurso natural y ambiental no renovable.

Transcurrido el plazo legal establecido en la disposición transitoria segunda de la Ley 9/2002, para la necesaria adaptación de los planes de ordenación urbanística a sus prescripciones, se adoptaron con urgencia las medidas necesarias para impedir acciones de transformación del suelo, al amparo de planes disconformes con la legislación vigente, que resultan contrarias a la futura ordenación urbanística de los municipios costeros adaptada a la legislación urbanística y ambiental y adecuada a los requerimientos de sostenibilidad económica, social y ambiental.

La necesaria protección de los intereses autonómicos ínsitos en la franja del litoral de 500 metros demanda, como medida urgente, como ya estableciera la disposición transitoria octava de la Ley 9/2002, elaborar el presente Plan de ordenación del litoral en el que se recojan las condiciones específicas de este ámbito territorial.

De conformidad con lo establecido en el artículo 14 de la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia, el Plan de ordenación del litoral, como Plan territorial integrado que es tendrá, en todo caso, la fuerza vinculante que sea congruente con su funcionalidad y expresarán de forma clara e inequívoca el alcance con que habrán de operar.

Cuando los planes territoriales integrados incidan sobre planes urbanísticos ya existentes, el acuerdo de aprobación definitiva de aquéllos precisará, necesariamente, los puntos concretos en los que éstos quedan modificados, sin perjuicio de que los municipios afectados puedan incoar los procedimientos precisos para adaptarlos a las determinaciones de aquéllos.

La Ley 6/2007, do 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia, establece en su artículo 2 que las determinaciones del Plan de ordenación del litoral serán **directamente**

aplicables y prevalecerán de forma inmediata sobre las del planeamiento urbanístico, que habrá de ser objeto de adaptación.

De conformidad con lo establecido en el artículo 45.2 de la Ley 9/2002, **los planes de ordenación urbanística están vinculados jerárquicamente a las determinaciones de las Directrices de ordenación del territorio y a los demás instrumentos establecidos por la Ley 10/1995, de ordenación del territorio de Galicia, y habrán de redactarse en coherencia con todos ellos.**

En consecuencia, el correspondiente Plan general de ordenación urbana de cada municipio será el instrumento que fije, de forma específica, la ordenación integral del territorio correspondiente a cada término municipal contribuyendo a resolver las necesidades de suelo residencial, dotacional e industrial, regulando, delimitando u orientando, según los casos, las zonas de crecimiento, la utilización del suelo y, clasificando el suelo de todo su ámbito de aplicación para, en definitiva, establecer el régimen jurídico correspondiente y definir los elementos fundamentales de la estructura general del territorio municipal.

2.3. PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACIÓN Y TRAMITACIÓN

“El procedimiento de aprobación del Plan de ordenación del litoral se ajustará a lo dispuesto en los artículos 5 bis (introducido por la propia Ley 6/2007) y 15 de la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia”, así se establece en el artículo 2.3º da Ley 6/2007, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia.

Hito 1.- Iniciación del procedimiento

- Acuerdo de inicio y publicación

Corresponde al Consello de la Xunta acordar la iniciación del procedimiento de su elaboración. El acuerdo debe ser motivado, señalar las causas que lo justifiquen y determinar la Consellería competente para la elaboración y dirección del procedimiento, así como aquellos otros departamentos que tengan que participar en el mismo.

El acuerdo, debe ser publicado en el Diario Oficial de Galicia y, al menos, en dos periódicos de los de mayor circulación en la Comunidad Autónoma, y notificarse, además, a los ayuntamientos afectados y a las Diputaciones provinciales respectivas.

El Consello de la Xunta de Galicia en su reunión del día veinticuatro de mayo de dos mil siete, acordó iniciar el procedimiento de elaboración y aprobación del Plan de ordenación del litoral, de conformidad con el dispuesto en el artículo 2.3 de la Ley 6/2007, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia, en relación con el artículo 15.1º de la Ley 10/1995, de ordenación del territorio de Galicia, y encomendó a la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Transportes la elaboración del Plan de ordenación del litoral y el impulso y dirección del procedimiento para su aprobación (actualmente estas funciones corresponden a la Consellería de Medio Ambiente Territorio e Infraestructuras, a través de la Dirección Xeral de Sostibilidade e Paisaxe).

En el Diario Oficial de Galicia nº 93 de, 14 de mayo de 2009 se publica la Resolución de 8 de mayo de 2009 por la que se hace público el acuerdo de inicio del procedimiento de elaboración y aprobación del Plan de

ordenación del litoral. Así mismo se publica en los diarios "Faro de Vigo" y "La Voz de Galicia" el 14 de mayo de 2009, y se notificó, a todos los municipios recogidos en el anexo de la Ley 6/2007, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia, cuyo territorio abarca el ámbito territorial del Plan de ordenación del litoral y a las Diputaciones Provinciales respectivas.

- **Suspensión de planeamiento**

Con la finalidad de la necesaria protección de los intereses autonómicos insitos en la franja del litoral, **la Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia**, reguló como medida urgente, en su artículo 3 la suspensión de la tramitación y de la aprobación de los planes especiales de reforma interior, planes parciales, planes de sectorización e instrumentos de equidistribución, no aprobados definitivamente, que tengan por objeto la transformación urbanística de terrenos situados a una distancia inferior a 500 metros desde el límite interior de la ribera del mar de los municipios que se relacionan en el anexo de la propia Ley 6/2007, regulando las clases de suelo a que se aplica.

Esta suspensión se estableció según el artículo 4 de la ley 6/2007, por el plazo de **dos años** contados desde la entrada en vigor de la misma o hasta la aprobación del Plan general de ordenación municipal adaptado a la Ley 9/2002 de 30 de diciembre, o hasta la aprobación por la Comunidad Autónoma del presente Plan de ordenación del litoral

La disposición adicional segunda de la Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia, modifica la Ley 10/1995, de 23 de noviembre de ordenación del territorio de Galicia, añadiendo un artículo, el 5 bis, en el que se establece que acordada por el Consello de la Xunta la iniciación del procedimiento de elaboración de cualquier instrumento de ordenación del territorio, la persona titular de la consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio, de forma motivada, podrá suspender cautelarmente los procedimientos de aprobación del planeamiento urbanístico, de los instrumentos de gestión o ejecución del planeamiento y de otorgamiento de licencias para ámbitos o para usos determinados, con la finalidad de elaborar el instrumento de que se trate. Esta suspensión habrá de publicarse en el Diario Oficial de Galicia. Esta suspensión se extinguirá con la aprobación definitiva del instrumento de ordenación del territorio que motivó la adopción de la medida cautelar de suspensión y, en todo caso, por el transcurso del plazo de **dos años** contados desde la fecha del acuerdo de suspensión, **prorrogable por un año más**.

- **Prórroga de la suspensión:**

El 15 de mayo de 2009 se publica en el DOGA la Orden de 14 de mayo de 2009 por la que se acuerda la suspensión cautelar previa a la aprobación inicial del Plan de ordenación del litoral de Galicia, de manera que las medidas de suspensión del artículo 1º de esta orden serán de aplicación en los municipios con planeamiento general no adaptado a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, durante el plazo de **un año contado desde la entrada en vigor de esta orden**, o hasta la aprobación inicial del Plan de ordenación del litoral o la aprobación definitiva del Plan general de ordenación municipal adaptado íntegramente a la Ley 9/2002.

La suspensión afecta a los nuevos desarrollos urbanísticos en la zona litoral, en concreto:

- Se suspende la tramitación y aprobación de los planes especiales de reforma interior, planes parciales, planes de sectorización e instrumentos de equidistribución que tengan por objeto la

transformación urbanística de terrenos situados a una distancia inferior a 500 metros, medidos en proyección horizontal tierra adentro, desde el límite interior de la ribera del mar de los municipios que se relacionan en el anexo de la Ley 6/2007, del 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia, y que en el momento de la entrada en vigor de la orden de 14 de mayo de 2009, no estén aprobados definitivamente (es decir, los aprobados antes del 15 de mayo de 2009).

Esta suspensión será de aplicación en las siguientes clases de suelo:

- a) En todos los municipios costeros, en los terrenos clasificados como suelo urbanizable, apto para urbanizar o rústico apto para el desarrollo urbanístico.
- b) En los municipios costeros con población inferior a 50.000 habitantes, en los terrenos clasificados como suelo urbano no consolidado definido por el planeamiento.

- Asimismo, la suspensión comprende todos los instrumentos de equidistribución del planeamiento urbanístico respecto de los cuales, en el momento de la entrada en vigor de esta orden (15/05/2009), ya transcurriera el plazo establecido en el instrumento de planeamiento que contenga la ordenación detallada para su aprobación definitiva o ya transcurriesen tres años contados desde la aprobación del plan que se ejecuta.

Hito 2.- Evaluación ambiental estratégica

Con fecha 30 de abril de 2006 entró en vigor la **Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente** (BOE núm. 102, de 29 de abril de 2006) que traspuso la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001.

La Evaluación ambiental estratégica (EAE) es un instrumento de prevención para integrar los aspectos ambientales en la toma de decisiones de planes y programas públicos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, bien directamente a través de sus propias determinaciones, bien porque establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental.

La Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia (DOG de 16 de mayo de 2007), establece en su artículo 5 que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3 y 4 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, serán objeto de Evaluación ambiental estratégica los instrumentos de ordenación del territorio regulados en la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio.

El artículo 7 de la Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia establece que el proceso de Evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de ordenación del territorio se tramitará simultáneamente con el procedimiento legalmente establecido para su aprobación. Así pues se debe conjugar con el procedimiento establecido en los artículos 15 y 5 bis de la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia.

En este sentido, para promover un desarrollo sostenible, conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de los aspectos ambientales en la preparación y aprobación del

planeamiento, el Plan de ordenación del litoral de Galicia se someterá a una Evaluación ambiental estratégica conforme a lo establecido en la Ley 9/2006, de 28 de abril, a desarrollar siguiendo el procedimiento integrado de Evaluación ambiental estratégica de instrumentos de ordenación del territorio previsto en el artículo 7 de la Ley 6/2007, de 11 de mayo.

De conformidad con el artículo 6 de la Ley 6/2007, del 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia, para los efectos establecidos en la Ley 9/2006, del 28 de abril, las funciones correspondientes al órgano promotor serán ejercidas respeto de los instrumentos de ordenación del territorio por el departamento autonómico responsable de su tramitación, actualmente la Dirección Xeral de Sostibilidade e Paisaxe.

- Documento de inicio

El proceso de EAE del POL comienza con la elaboración de un Documento de Inicio en el que se recogen de manera resumida los principales objetivos y características de la problemática a la que pretende dar repuesta el futuro Plan de ordenación del litoral de Galicia, documento de inicio que **tuvo entrada el 2 de febrero de 2009 en la Dirección Xeral de Desenvolvemento Sostible de la entonces Consellería de Medio Ambiente e Desenvolvemento Sostible, iniciándose el procedimiento nº 816/2009.**

- Consultas

Con fecha **6 de febrero de 2009 se inicia el período de un mes de consultas** a las Administraciones públicas afectadas y al público interesado para que se hicieran llegar consideraciones y sugerencias a través de la web de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras, que concluye el 6 de marzo de 2009.

El Documento de inicio se sometió a consultas de todos los componentes del **Consello Galego de Medio Ambiente e Desenvolvemento Sostible** (según lo establecido en el artículo 3 del Decreto 74/2006, de 30 de marzo).

- Documento de referencia

Tras el período de consultas, se elabora el Documento de Referencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, que guiará el procedimiento de Evaluación ambiental estratégica, remitido **el 3 de abril de 2009 por la Dirección Xeral de Desenvolvemento Sostible**. En el documento de referencia se fijan las pautas y criterios a seguir en el proceso de Evaluación ambiental estratégica, y se establecen tanto la amplitud, nivel de detalle y el grado de especificación del Informe de Sustentabilidade Ambiental (ISA) como las modalidades, amplitud y plazos de información y consultas, e incluye los criterios ambientales estratégicos e indicadores de los objetivos ambientales y principios de sostenibilidad aplicables. Tiene por objeto garantizar la integración de los criterios de sustentabilidad ambiental en la toma de decisiones del POL.

El contenido del documento de inicio y del de referencia son públicos y se pueden consultar en la página web de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras (<http://aae.medioambiente.xunta.es>).

Hito 3.- Informe de los Ayuntamientos del ámbito, Diputaciones Provinciales y entidades de carácter supramunicipal

Redactado el Plan de ordenación del litoral y antes de su aprobación inicial por el departamento director del procedimiento se someterá a informe de las Corporaciones Locales afectadas, de las Diputaciones Provinciales

respectivas, y de las entidades de carácter supramunicipal con incidencia en el área, que lo evacuarán en el plazo máximo de dos meses.

El 25 de enero de 2010, se remite el POL a los Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales respectivas, y a las entidades de carácter supramunicipal con incidencia en el área, a fin de que emitan el informe correspondiente.

La complejidad e importancia de este Plan territorial integrado, absolutamente novedoso en su configuración, unidades de paisaje, estructura y análisis territorial, llevó a la realización de continuadas reuniones con Alcaldes y técnicos municipales, de cara a su mejor entendimiento.

Una de las funciones específicas del POL es lograr una óptima coordinación de las actuaciones territoriales y urbanísticas entre las Administraciones que operan sobre el litoral y su entorno terrestre. Para ello es imprescindible la colaboración de los Ayuntamientos sitos en el ámbito del POL, siendo así que a través de la Federación Gallega de Municipios y Provincias, en escrito que tuvo entrada el 9 de marzo de 2010 (registro nº 3186), tienen manifestado la necesidad de **ampliación del plazo de 2 meses** que la Ley de ordenación del territorio les marca para la emisión del mismo. La ampliación de este plazo puede contribuir a un estudio más detallado, y por lo tanto de mayor interés cara a las importantes aportaciones de las entidades locales al Plan de ordenación del litoral, en aras de la coordinación, por lo que se considera justificada, si bien dentro de un período razonable y que no implique paralización del proceso.

Por todo lo anterior, **con fecha de 9 de marzo de 2010 el Conselleiro de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras dicta una Orden por la que acuerda la ampliación del plazo inicial de 2 meses** para la emisión del informe establecido en el artículo 15.2 de la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia en el procedimiento de tramitación del Plan de ordenación del litoral, en 30 días naturales más contados desde la fecha en la que rematase el primer plazo, y que la Dirección Xeral de Sostibilidade e Paisaxe, comunique a los ayuntamientos dicha ampliación. Con fecha 10 de marzo de 2010 se remiten las correspondientes comunicaciones.

En consonancia con esta ampliación de plazo ante la imposibilidad de que las entidades locales emitan los informes en el plazo disponible inicialmente, se dicta la **Orden de 30 de abril de 2010 por la que se acuerda extender los efectos de la suspensión de nuevos desarrollos urbanísticos e la zona litoral acordada por la Orden de 14 de mayo de 2009 hasta la fecha de la aprobación inicial del Plan de ordenación del litoral.**

Hito 4.- Informe de Sostenibilidad Ambiental.

El órgano promotor ha elaborado el Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8 de la **Ley 9/2006, do 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente**, y según los criterios contenidos en el documento de referencia redactado por el órgano ambiental.

El Documento de inicio se sometió a consultas de todos los componentes del Consello Galego de Medio Ambiente e Desenvolvemento Sostible , de una manera individualizada, y así consta en el documento de referencia, no obstante, con fecha de 21 de mayo de 2010 se presenta el POL, incluyendo el Informe de Sostenibilidad Ambiental, ante el Consello Galego de Medio Ambiente e Desenvolvemento Sostible (COGAMADS).

Hito 5.- Aprobación Inicial

De conformidad con lo establecido en el artículo 117 de la **Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas**, en la tramitación de todo planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral, el órgano competente, para su aprobación inicial, deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto correspondiente a la Administración del Estado para que ésta emita, en el plazo de un mes, informe comprensivo de las sugerencias y observaciones que estime convenientes. Con fecha de 9 de abril de 2010 tuvo entrada en el registro (nº290) el correspondiente informe del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar, en el que se valora positivamente el POL, se matiza la necesidad de reflejar en el POL algunos artículos de la ley de costas, que ya se han incorporado a la normativa, así como la necesidad de que se refleje en la cartografía el deslinde del dominio público marítimo terrestre y la servidumbre de protección.

- Orden del Conselleiro de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de aprobación inicial, y publicación y información pública

De conformidad con lo establecido en el artículo 15.3 de la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio, con el acuerdo de aprobación inicial se adoptará el de apertura del trámite de información pública por un período de **dos meses**.

De conformidad con el artículo 7.5 de la Ley 6/2007, de 11 de mayo, el POL una vez aprobado inicialmente con todos los documentos que lo integran, incluido el informe de sostenibilidad ambiental, se someterá simultáneamente a las consultas previstas en el documento de referencia y a información pública durante el plazo mínimo de dos meses.

Dada la integración de procedimientos establecida en el artículo 7 de la Ley 6/2007, de 11 de mayo, estas consultas se harán simultáneamente con el período de información pública de dos meses previsto en el apartado 3 del artículo 15 de la Ley 10/1995, de manera que el documento de aprobación inicial contendrá el ISA.

El documento de referencia ha definido las modalidades de información y consulta e identificación de las Administraciones públicas afectadas y público interesado, de conformidad con el artículo 9.2 de la Ley 9/2006. Así pues, la fase de consultas sobre el documento de aprobación inicial del POL, que incluirá el ISA, será realizada por parte del órgano promotor del POL a las Administraciones públicas afectadas y al público interesado que se citan a continuación:

1. Administración General del Estado:

- Delegación del Gobierno en Galicia.
- Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino:
 - Confederación hidrográfica del Miño-Sil.
 - Confederación hidrográfica del Cantábrico.
 - Secretaría General del Mar.
 - Oficina Española de Cambio Climático.
- Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Fomento:
 - Puertos del Estado.
- Cualquier otro ministerio cuando el plan afecte a bienes o intereses de su titularidad o cuando la legislación sectorial correspondiente lo exija.

2. Administración da Comunidade Autónoma de Galicia:

- Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras:
 - Dirección Xeral de Calidade e Avaliación Ambiental.
 - Organismo Autónomo de Augas de Galicia.
 - Dirección Xeral de Obras Públicas.
 - Dirección Xeral de Transportes.
 - Instituto Galego da Vivenda e Solo.
- Consellería do Mar:
 - Ente Público Portos de Galicia.
- Consellería de Medio Rural.
 - Dirección Xeral de Conservación da Natureza.
- Consellería de Economía e Industria:
 - Dirección Xeral de Industria, Enerxía e Minas.
- Consellería de Facenda.
- Consellería de Cultura e Turismo.
- Cualquier otra Consellería cuando el plan afecte a bienes o intereses de su titularidad o cuando la legislación sectorial correspondiente lo exija.

3. Administración Local:

- Diputaciones provinciales de A Coruña, Pontevedra y Lugo.
- Todos los municipios incluidos en el ámbito.

4. Otras entidades y público interesado:

- Consorcio de la Zona Franca de Vigo.
- Organizaciones sociales representadas en el COGAMADS.

Esta fase de consultas y puesta a disposición del público del documento aprobado inicialmente, del que forma parte integrante el Informe de Sostenibilidad Ambiental, se hará durante el plazo de dos meses (apartado 5 del artículo 7 de la Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia) para su examen y formulación de observaciones. Será nominal para las Administraciones públicas relacionadas anteriormente y se realizará mediante inserción del correspondiente anuncio en el Diario Oficial de Galicia para cualquier otra persona física o jurídica que pudiese estar comprendida como público interesado, segundo la definición dada por el artículo 10.2 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes.

- Informe preceptivo

Se solicitará informe de la Delegación del Gobierno, que habrá de evacuarlo en el plazo de 2 meses.

- Hito 6: Validación del proceso de Evaluación ambiental estratégica: Memoria ambiental

Finalizado el período de consultas e información pública, y con carácter previo a la aprobación provisional el órgano promotor le enviará al órgano ambiental la documentación completa del plan que tome en consideración el Informe de Sostenibilidad Ambiental, las alegaciones y los informes presentados en el período de consultas,

así como una propuesta de memoria ambiental de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de La Ley 9/2006, del 28 de abril. Deberá también enviar los informes sectoriales y un informe sobre el proceso de participación pública. El órgano ambiental, en el plazo de **tres meses** desde la recepción de la documentación, elaborará la memoria ambiental, que es preceptiva, y cuyas determinaciones tendrán carácter vinculante y deberán quedar reflejadas en el documento del plan que se apruebe provisional y definitivamente. Si transcurre el plazo para elaborar la memoria ambiental sin que le fuese comunicado al órgano promotor, se entenderá aceptada la propuesta de memoria ambiental enviada al órgano ambiental y se podrá continuar la tramitación del plan.

Si con motivo de las alegaciones formuladas o de los informes evacuados tuviesen que introducirse modificaciones sustanciales en relación con el documento aprobado inicialmente, podrá disponerse un nuevo período de información y consulta de igual duración que el anterior (2 meses).

Hito 7.- Aprobación provisional

Una vez integradas en el POL las posibles determinaciones de la Memoria ambiental del proceso de EAE, se procederá a su aprobación provisional.

- Orden del Conselleiro de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de aprobación provisional

El Conselleiro de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras dictará Orden de aprobación provisional, y la elevará al Consello de la Xunta de Galicia para su aprobación definitiva mediante Decreto.

Hito 8.- Aprobación definitiva y publicación

- Decreto de aprobación definitiva por el Consello de la Xunta y publicación en el Diario Oficial de Galicia para a su entrada en vigor.

