PLAN DE ORDENACIÓN DO LITORAL

XUNTA DE GALICIA

TÍTULO I

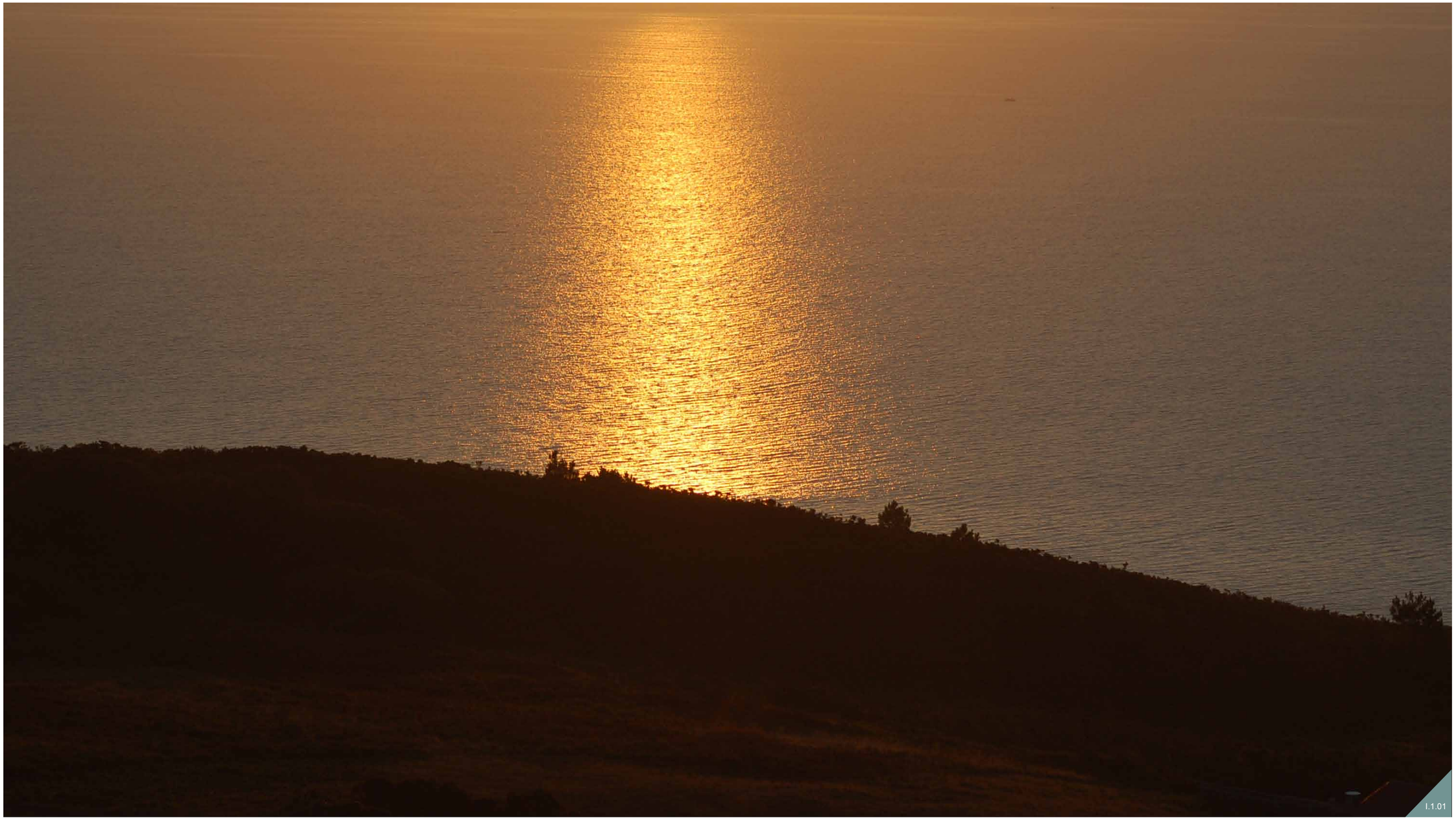
CAPITULO 1
Marco xurídico

1. INTRODUCIÓN 07

1.1. A competencia autonómica sobre a ordenación do litoral e a autonomía municipal 07
1.2. Natureza do Plan de ordenación do litoral 09
1.3. Ámbito 12
1.4. Funcións 14
1.5. Zonificación e usos 15

2. MARCO LEGAL 17

2.1. Contexto normativo 17
2.2. O Plan de ordenación do litoral como instrumento de planificación territorial 26
2.3. Procedemento para a elaboración e tramitación 27



Atardecer na Illa de Ons. Rías Baixas

1. INTRODUCIÓN

1.1. A COMPETENCIA AUTONÓMICA SOBRE A ORDENACIÓN DO LITORAL E A AUTONOMÍA MUNICIPAL

1.1.1. A ordenación do litoral na xurisprudencia constitucional

O Tribunal Constitucional (TC), na STC 149/91, do 4 de xullo, declarou que "todas as Comunidades costeiras competentes para a ordenación do territorio sono tamén para o litoral, como sen dúbida entenderon tamén os autores da Lei de costas, en cuxo artigo 117 se fai unha referencia xenérica a todo planeamento territorial e urbanístico «*que ordene o litoral*», concepto este último, polo demais, cuxa precisión non está exenta de considerables dificultades, que aquí podemos obviar, xa que para os efectos desta lei, inclúe polo menos a ribeira do mar e as súas zonas de protección e influencia" (FX 1).

O Alto Tribunal, ao mesmo tempo que poñía de relevo as dificultades de precisar o concepto de "litoral", saía ao paso dunha interpretación gramatical dos Estatutos, segundo a cal só poderían ordenar o litoral aquelas Comunidades que asumiran expresamente esta competencia. Ao contrario, o litoral forma parte do territorio das Comunidades Autónomas costeiras, de maneira que a súa ordenación pode ser asumida por estas como competencia propia desde o momento mesmo da súa constitución e sexa cal fose a vía seguida para lograla. Máis adiante, ao comentar o artigo 33 da Lei de costas, o TC puntualiza que serán as propias Comunidades Autónomas as que, en exercicio de competencia de ordenación do territorio, haberán de determinar os instrumentos mediante os que se levará a cabo a ordenación do litoral: "(…) é evidente porén, que como a titularidade para a Ordenación do territorio, incluído o litoral, é competencia propia das Comunidades costeiras, haberán ser estas as que, respectando estes límites máximos e mínimos de ocupación, aproben os correspondentes instrumentos de ordenación, ou establezan as condicións en que han ser aprobados, e fixen cales han ser os criterios aos que han acomodarse nas súas dimensións, nas distancias e en todos os restantes, as mencionadas edificacións" (FX 4.B.b). Esta competencia para ordenar inclúe tanto os terreos lindeiros privados como a zona de dominio público, pois a titularidade do dominio público non é, en si mesma, un criterio de delimitación competencial e, en consecuencia, a natureza demanial non illa a porción de territorio así caracterizado do seu contorno, nin a subtrae das competencias que sobre ese espazo lles corresponden a outros entes públicos que non teñen esa titularidade.

A ordenación do litoral incardínase así, inequivocamente, na ordenación do territorio, materia de competencia exclusiva da Comunidade Autónoma, que ten un significado fundamentalmente coordinador de todas as actuacións con incidencia territorial, calquera que sexa o seu promotor. Para dicilo de novo con palabras do TC na citada sentenza 149/1991, "quen asume como competencia propia a ordenación do territorio, ha de tomar en conta, para levala a cabo a incidencia territorial de todas as actuacións dos Poderes Públicos, co fin de garantir dese modo o mellor uso dos recursos do solo e do subsolo, do aire e da auga e o equilibrio entre as distintas partes do territorio mesmo" (F.X. 1.B.). Engade que "a idea de 'ordenación' (ou de 'planificación', que é o termo utilizado noutras linguas europeas) do territorio naceu xustamente da necesidade de coordinar ou harmonizar, desde o punto de vista da súa proxección territorial, os plans de actuación de distintas Administracións".

A maior parte das Comunidades Autónomas, en exercicio da súa competencia exclusiva, promulgaron leis de ordenación do territorio. Algunhas regulan esta materia conxuntamente co réxime do solo e o urbanismo, mentres que outras optaron por unha regulación separada, aínda que conexa, de ambas as materias. En xeral, estas leis parten do concepto amplo de ordenación do territorio apoiado na definición da Carta Europea ("*expresión espacial da política económica, social, cultural e ecolóxica de toda sociedade*") e, en consecuencia, propóñense como obxectivos: a) a mellora da calidade de vida; b) a xestión responsable dos recursos naturais e a protección do medio ambiente; c) a utilización racional e equilibrada do territorio. Xunto a eses obxectivos, as leis autonómicas regulan a tramitación e o contido duns instrumentos que, con diversas denominacións (plans, programas, directrices) deben servir como marco de referencia para as diferentes políticas públicas con incidencia territorial.

En Galicia, a ordenación do territorio e o urbanismo reguláronse en cadansúa lei, cuxa conexión é evidente: a Lei 10/1995, de ordenación do territorio de Galicia (LOTGA) e a **Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia** (en diante, **LOUGA**), que ten sido obxecto de varias

modificacións, a máis recente pola Lei 10/2010, da LOTGA compleméntase pola Lei 6/2007, do 11 de maio, de medidas urxentes en materia de ordenación do territorio e do litoral de Galicia, e a Lei 7/2008, do 7 de xullo, da paisaxe de Galicia. Por conseguinte, esta Comunidade posúe xa un notable acervo normativo na materia que nos ocupa.

A LOTGA proclama no seu preámbulo a súa vontade de completar o sistema de planeamento urbanístico, corrixindo as súas lagoas e deficiencias, mediante a introdución doutra serie de instrumentos de ordenación territorial: "Os tradicionais instrumentos de ordenación ofrecidos pola normativa urbanística amosáronse -na práctica- insuficientes á hora de abordar a corrección dos desequilibrios territoriais de carácter socieconómico ou a coordinación das actuacións territoriais supramunicipais. Por iso, considérase necesario completar o sistema de planificación urbanística con outro sistema -o de ordenación territorial- que veña a cubrir as insuficiencias que ao respecto ofrecía aquel". Con esta finalidade, a LOTGA establece os seguintes instrumentos de ordenación:

a. Directrices de ordenación do territorio.
b. Plans territoriais integrados.
c. Programas coordinados de actuación.
d. Plans e proxectos sectoriais de incidencia supramunicipal.
e. Plans de ordenación do medio físico.

O propio preámbulo da Lei explica que "este catálogo de figuras, elaborado sobre a base da análise comparada da produción lexislativa autonómica, permite a configuración dun marco territorial global e flexible, que dea cabida a actuacións tanto de carácter sectorial como integradas, sen excluír a posibilidade de arbitrar solucións puntuais alí onde for preciso. Ao mesmo tempo, potencia a confluencia da política territorial coa económica, a través da coordinación das decisións investidoras que permitan optimizar a súa operatividade para alcanzar un maior e máis equilibrado desenvolvemento socioeconómico".

A competencia da Comunidade Autónoma en materia de ordenación do territorio pode entrar en colisión coa atribuída aos municipios en materia de urbanismo e, polo tanto, coa autonomía urbanística municipal. A articulación competencial entre ambas as esferas territoriais non é doada, pero **é imprescindible para garantir a aplicación efectiva dos principios de lealdade institucional, colaboración e coordinación que presiden as relacións entre as institucións públicas. Na xurisprudencia constitucional hai datos abondos para enfocar con precisión esa articulación.**

1.1.2. Ordenación do territorio e urbanismo

O recoñecememento da autonomía municipal na Constitución (arts. 137 e 140) garante a estas entidades un ámbito propio de actuación que leva consigo a imposición duns límites ao lexislador. Os municipios, como as provincias, "gozan de autonomía para a xestión dos seus intereses respectivos" (artigo 137), o que implica recoñecememento dunha capacidade de autorregulación ou autodeterminación, cuxo alcance concreto se remite á lexislación estatal e autonómica, de acordo coa distribución competencial existente en materia de réxime local.

A STC 170/1989 declarou que a garantía institucional da autonomía local "supón o 'dereito da comunidade local a participar a través de órganos propios no goberno e administración de cantos asuntos lle atinxen, graduándose a intensidade desta participación en función da relación existente entre os intereses locais e supralocais dentro de tales asuntos ou materias. Para o exercicio desa participación no goberno e administración de canto lles atinxe, os órganos representativos da comunidade local han estar dotados das potestades sen as que ningunha actuación autonómica é posible' - STC 32/1981, Fundamento Xurídico 2º -, máis alá deste límite de contido mínimo que protexe a garantía institucional, a autonomía local é un concepto xurídico de contido legal que permite, polo tanto, configuracións legais diversas, válidas en canto respecten aquela garantía institucional" (F.X. 9).

A STC 159/2001 puntualizou que "na medida en que o constituínte non predeterminou o contido concreto da autonomía local, o lexislador constitucionalmente habilitado para regular materias das que sexa razoable afirmar que formen parte dese núcleo indispoñible poderá, certamente, exercer nun sentido ou outro a súa liberdade inicial de configuración, pero non o poderá facer de maneira que estableza un contido da autonomía local incompatible co marco xeral perfilado nos artigos 137, 140 e 141 CE. So pena de incorrer en inconstitucionalidade por vulneración da garantía institucional da autonomía local, o lexislador ten vedada toda regulación da capacidade decisoria dos entes locais respecto das materias do seu interese que se sitúe por debaixo dese límite mínimo que lles garante a súa participación efectiva nos asuntos que lles atinxen e, xa que logo, a súa existencia como reais institucións de autogoberno".

En síntese, segundo a xurisprudencia constitucional, a garantía da autonomía local non implica a reserva dun contido competencial predeterminado en favor das Corporacións locais, senón o dereito destas Corporacións a interviren de modo efectivo e non meramente simbólico na esfera dos intereses que lles afectan. Agora ben, o grao de intervención e a súa modalidade dependen do lexislador ordinario, polo que non hai unha soa opción senón varias constitucionalmente admisibles, sempre dentro do respecto ás bases do réxime local fixadas polo lexislador estatal.

Na lexislación autonómica de ordenación do territorio e urbanismo pódense detectar claramente os criterios que manexan o Tribunal Constitucional e o Tribunal Supremo sobre a autonomía local. No que aquí interesa, as Comunidades Autónomas poden fixar os instrumentos de planeamento que consideren máis adecuados para canalizar as súas políticas territoriais, con independencia de que eses instrumentos se cualifiquen como ordenadores do territorio ou urbanísticos, que é un dato adxectivo. Doutro lado, esa lexislación confirma a tese de que o decisivo non é a denominación da competencia, senón que esta se vincule ou non á tutela dos intereses supralocais que representan as Comunidades Autónomas. De aí que os instrumentos de xerarquía superior (supramunicipal) constitúan un marco de referencia de obrigado respecto para os de ámbito inferior (municipal). Isto non impide que o grao de vinculación entre uns e outros instrumentos sexa diferente, xa que é frecuente que a citada lexislación distinga entre determinacións directamente vinculantes para o planeamento inferior, fronte a outras que teñen mero valor indicativo ou de recomendación. En ocasións, introdúcese tamén un matiz de interese consistente en que as determinacións do planeamento superior só son directamente aplicables se non existen os instrumentos de planeamento municipal, é dicir, que se aplican de forma subsidiaria.

Como se verá logo con detalle, a LOTGA establece claramente a primacía dos instrumentos de ordenación do territorio sobre os de ordenación urbanística, se ben, no caso dos plans territoriais integrados, obriga a precisar "os puntos concretos destes que queden modificados" (art. 14.3).

É indiscutible que o planeamento supramunicipal cumpre unha función de coordinación do planeamento municipal, para o que non só constitúe obrigada referencia, senón que se ordena a súa adaptación nos prazos que se sinalan e, incluso, prevese a subrogación da Comunidade Autónoma na competencia municipal de se incumprir a obriga de adaptar. Coa mesma finalidade de non cuestionar os obxectivos da planificación de ámbito superior, as leis autonómicas establecen a suspensión do planeamento municipal e do outorgamento de

licenzas durante o período de elaboración ou revisión. Estas técnicas foron expresamente apoiadas polo Tribunal Constitucional nas Sentenzas 149/1991 e 36/1994, con base no respecto ás competencias supramunicipais.

A función de todos estes instrumentos de ordenación non é uniforme, pero nos que teñen a finalidade de ordenación global do territorio está clara a súa vocación de servir de marco de referencia aos instrumentos de planeamento municipal, sen prexuízo de que o grao de vinculación das súas determinacións poida ser diferente. Nestes instrumentos supramunicipais, a comunidade autónoma formaliza a súa propia concepción territorial e obxectiva, ao facelo, o control que está chamada a exercer sobre os instrumentos municipais. Desde esta perspectiva, a aprobación dos citados instrumentos supramunicipais debería contribuír a unha redución substancial da conflitividade entre municipios e comunidades autónomas, precisamente porque estas non terán que xustificar caso por caso as razóns que as inducen a introducir modificacións na fase de aprobación definitiva do planeamento xeral municipal, senón que o marco de referencia para o control estará obxectivado nos citados instrumentos supramunicipais de ordenación do territorio. Emporiso, esta ordenación non poderá ser exhaustiva, senón que terá que deixar un espazo de decisión propia ao planeamento urbanístico municipal. A este respecto, á vista da xurisprudencia constitucional (especialmente, a STC 61/1997, FX 23, 24 e 25), pódense formular as seguintes teses:

- O lexislador autonómico ten plena potestade para configurar o sistema de planeamento no seu ámbito territorial, regulando os tipos de instrumentos de ordenación e a entidade territorial a que corresponde a súa elaboración e aprobación. No marco desa regulación, a potestade de planeamento de ámbito municipal non é exclusiva destas Corporacións senón compartida coa Comunidade Autónoma, porque os intereses que conflúen sobre o territorio non son só municipais, senón tamén de orde superior que aquela debe garantir. A participación autonómica no planeamento municipal reflíctese na fase de aprobación definitiva e ten como referencia os instrumentos de ordenación de ámbito superior aprobados pola Comunidade Autónoma, en caso de existiren.

- Se, en ausencia deses instrumentos supramunicipais, as Comunidades Autónomas poden exercer un control de oportunidade sobre o planeamento urbanístico municipal, en defensa das competencias supramunicipais, sería un contrasentido que non se recoñecese a posibilidade de exercer ese mesmo control dun xeito moito máis razoable, a saber, mediante a formalización do modelo territorial da Comunidade Autónoma nos citados instrumentos supramunicipais, calquera que sexa a súa denominación.

- A delimitación das competencias que lles corresponden a ambas as esferas territoriais baséase no criterio do interese respectivo e non no dualismo ordenación do territorio-urbanismo, cuxa delimitación conceptual é moi difícil. O Tribunal Constitucional nunca seguiu ese criterio. O Supremo teno utilizado con frecuencia para eximir do requisito da licenza determinadas obras públicas. Pero nin sequera neste caso é necesario recorrer a esa distinción, como o demostra o dato de que as leis sectoriais eximiron de licenza determinadas obras públicas porque son “de interere xeral” (supramunicipal), non porque sexan actuacións de ordenación do territorio.

- Non é correcto afirmar, de forma simplista, que a competencia urbanística municipal se refire ao solo urbano e urbanizable (a cidade existente e o seu ensanche), mentres que a autonómica quedaría acoutada aos solos non urbanizables (e aos urbanizables non delimitados ou sectorizados), porque a ordenación do espazo faise con visión de conxunto ou, se se prefire, cun criterio “integral”, en canto é expresión dunha “política global” sobre o territorio (STC 40/1998).

- En resumo, a lexislación autonómica pode regular os instrumentos de ordenación espacial que considere máis adecuados ás súas peculiaridades e atribuírlles o contido que considere oportuno, decidindo, ao mesmo tempo, a que entidade pública lle corresponde a súa elaboración e aprobación. Cando nin unha nin outra lle correspondan aos Municipios, debe garantírselles a estas Corporacións o dereito a interviren na elaboración, xa que se trata dunha materia que afecta a súa esfera de intereses. Esa intervención non pode ser meramente simbólica, senón que ha de ser efectiva, o que non significa necesariamente que os Municipios teñan atribuída a facultade de decidir.

Á luz das consideracións expostas sobre a articulación entre a ordenación do territorio e o urbanismo, pódese entender ben o significado e a función do Plan de ordenación do litoral de Galicia como instrumento de ordenación do territorio, que establece un marco de referencia para o planeamento urbanístico, sen que isto implique atentado ningún contra a autonomía municipal. Cada instrumento de ordenación cumpre unha función diferente.

1.2. NATUREZA DO PLAN DE ORDENACIÓN DO LITORAL

1.2.1. O POL, como Plan territorial integrado

A Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia (LOUGA) dispuxo a aprobación do Plan de ordenación do litoral (POL) como Plan sectorial no marco da Lei de ordenación do territorio de Galicia (LOTGA), así como a das Directrices de ordenación do territorio previstas na mesma Lei. Aínda que a aprobación daquel non se facía depender da destas, marcábase unha secuencia temporal nese sentido. En efecto, a Disposición Transitoria Oitava da LOUGA, baixo o rótulo “Directrices de ordenación do territorio e plans sectoriais”, establecía o seguinte:

“Consonte o disposto na Lei 10/1995, de ordenación do territorio de Galicia, a Xunta remitirá ao Parlamento no prazo dun ano desde a entrada en vigor da presente Lei o documento de aprobación provisional das Directrices de ordenación do territorio. Así mesmo, a Xunta remitirá ao Parlamento no prazo de dous anos desde a entrada en vigor da presente Lei o Plan sectorial de ordenación do litoral, onde se recollerán as condicións específicas deste ámbito territorial”.

Esta formulación foi **modificada pola Lei 6/2007, do 11 de maio, de medidas urxentes en materia de ordenación do territorio e do litoral de Galicia**, conforme a cal o **POL “terá a natureza dun Plan territorial integrado”** regulado na LOTGA, sen vincular a súa aprobación á das Directrices. O artigo 2º desta Lei dispón o seguinte:

- O Plan sectorial de ordenación do litoral ao que fai referencia a disposición transitoria oitava da Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia, terá a natureza dun Plan territorial integrado regulado na Lei 10/1995, do 23 de novembro, de ordenación do territorio de Galicia, co obxecto de establecer os criterios, principios e normas xerais para a ordenación urbanística da zona litoral baseada en criterios de perdurabilidade e sustentabilidade, así como a normativa necesaria para garantir a conservación, protección e posta en valor das zonas costeiras.

- As determinacións do Plan de ordenación do litoral serán directamente aplicables e prevalecerán de forma inmediata sobre as do planeamento urbanístico, que haberá de ser obxecto de adaptación.

- O procedemento de aprobación do Plan de ordenación do litoral axustarase ao disposto nos artigos 5 bis e 15 da Lei 10/1995, do 23 de novembro, de ordenación do territorio de Galicia.

A Lei 6/2007 mantivo a denominación do instrumento (“Plan de ordenación do litoral”), pero modificou a súa natureza, que pasaba a ser a de Plan territorial integrado. Esta figura regúlase na LOTGA (artigo 12), nos seguintes termos:

- En desenvolvemento das Directrices de ordenación do territorio poderán formularse plans territoriais integrados dirixidos á organización de áreas xeográficas supramunicipais de características homoxéneas ou daquelas que, polo seu tamaño e relacións funcionais, precisen dunha planificación infraestrutural, de equipamentos e recursos de ámbito comarcal, e de carácter integrado.

- Cando circunstancias non previstas nas Directrices o aconsellaren, o Consello da Xunta de Galicia poderá acordar a elaboración dun Plan territorial integrado, sinalando o seu ámbito territorial e os obxectivos principais que se han acadar.

A teor deste artigo, pódense aprobar plans territoriais en desenvolvemento das Directrices ou cando o aconsellaren circunstancias non previstas nelas. Esta redacción formula o problema de determinar se se poden aprobar plans territoriais integrados en ausencia de Directrices ou se, pola contra, só poden selo no marco destas. A resposta depende da interpretación que se faga da frase "cando circunstancias non previstas nas Directrices o aconsellen". Unha interpretación puramente gramatical podería apoiar a tese de que só se poden aprobar os plans integrados que estean previstos nas directrices e tamén os que non estean previstos, cando as circunstancias o aconsellaren. En ambos os casos, sería indispensable a previa aprobación das Directrices. No entanto, **tamén se pode interpretar a excepción legal como posibilidade de aprobar plans integrados en ausencia de directrices**. Esta segunda interpretación é a correcta, como se explicará a seguir.

1.2.2. O mandato legal de formulación do POL

Unha regulación similar á dos plans territoriais integrados establécese na LOTGA para os plans de ordenación do medio físico. O seu obxecto é o desenvolvemento das Directrices nos ámbitos que estas delimiten (art. 26.1). Porén, "cando circunstancias singulares non previstas nas Directrices o aconsellen, poderá o Consello da Xunta de Galicia acordar a elaboración dun Plan de ordenación do medio físico, sinalando o seu ámbito territorial e os obxectivos principais que se han acadar, logo do informe dos concellos cuxos termos municipais estean incluídos, total ou parcialmente, dentro do ámbito obxecto do plan" (art. 26.2). Non cómpre un grande esforzo argumental para poñer de relevo que nestes casos o Plan de ordenación do medio físico non desenvolverá as Directrices, senón que fixará o seu propio ámbito e obxectivos. En efecto, a LOTGA establece como contido obrigatorio das Directrices a "definición dos ámbitos en que sexa necesario elaborar plans de ordenación do medio físico" (art. 7.1.j). Estes plans "teñen por obxecto desenvolver as Directrices de ordenación do territorio nos ámbitos que aquelas delimiten" (art. 26.1). Pero, se este mesmo artigo, no seu apartado 2, faculta ao Consello da Xunta para elaboralos "cando circunstancias singulares non previstas nas Directrices o aconsellen", é evidente que nestes casos o Plan de ordenación do medio físico non desenvolverá as Directrices. Nin o seu contido nin o seu ámbito virán predeterminados naquelas: sinalaraos o propio plan conforme o disposto no artigo 26.2 da LOTGA.

A mesma argumentación é aplicable aos plans territoriais integrados, cun matiz adicional que reforza a tese de que estes plans poidan aprobarse en ausencia de directrices. Tamén se deben formular, en principio, en desenvolvemento das Directrices de ordenación do territorio. Pero estas non sinalan o seu ámbito ou, polo menos, non é obrigatorio que o sinalen, a diferenza do que ocorre cos plans de ordenación do medio físico. Tal como se configuran na LOTGA, estes plans son un instrumento moi flexible cuxo obxectivo é a organización de áreas supramunicipais de características homoxéneas ou das que precisen unha planificación infraestrutural, de equipamentos e recursos de ámbito comarcal e de carácter integrado (art. 12.1). O acordo do Consello da Xunta que inicie o procedemento de elaboración "sinalará as causas que o xustifiquen" (art. 15.1), o que significa que estes plans non teñen por que estar previstos nas directrices territoriais. Se o están, esa será, obviamente, a causa da súa elaboración. Se non o están, o citado órgano de goberno terá que explicitar as razóns que aconsellen a elaboración.

O POL ten, incuestionablemente, a primeira desas finalidades: organizar o litoral como área xeográfica supramunicipal de características homoxéneas. Se estivesen aprobadas as directrices, desenvolvería, por imperativo legal, as súas determinacións. Como non o están, é obvio que non poderá desenvolvelas. Pero iso non significa que sexa inviable a súa elaboración mentres non estean aprobadas as directrices. Ao contrario, é obrigada en cumprimento do mandato legal expreso contido na Lei 6/2007, que non vincula a aprobación do POL á previa das directrices e que ten maior rango normativo ca estas. De aí que, neste caso, non sexa necesario xustificar as razóns que aconsellan a elaboración do POL, como ordena o artigo 15.1 da LOTGA**. Para dicilo con maior precisión, a causa que xustifica a elaboración deste instrumento de ordenación é o propio mandato legal. Así consta no acordo do Consello da Xunta do 24 de maio de 2007: iníciase o procedemento de elaboración e aprobación do POL "de conformidade co disposto no artigo 2.3 da Lei 6/2007". Non cómpren máis razóns: trátase de cumprir un mandato legal.**

Estas consideracións son suficientes para xustificar a elaboración do POL en ausencia de directrices territoriais. Pero é importante subliñar que esta opción, imposta polo lexislador autonómico, non é contraditoria coa LOTGA, senón que encaixa na súa regulación da figura dos plans territoriais integrados. Como se lembrará, estes pódense elaborar "cando circunstancias non previstas nas directrices o aconsellen". Pero non tería sentido unha interpretación puramente gramatical desa frase, que conducise ao resultado de que só se poderían elaborar plans integrados (e de ordenación do medio físico) cando, estando aprobadas as directrices, sobreveñan circunstancias non previstas nela que aconsellen a elaboración destes plans. Ademais de introducir unha rixidez indesexable no sistema da ordenación territorial, esa interpretación non ten fundamento sólido no marco normativo vixente. Se a LOTGA permite que, nesas circunstancias non previstas, se poidan aprobar plans territoriais integrados que non desenvolvan as directrices, iso equivale a admitir a existencia de plans integrados autónomos, é dicir, que non desenvolvan as directrices, ao non conter estas previsións ao respecto. Pois ben, a mesma posibilidade débese admitir no suposto de ausencia de directrices. O resultado será idéntico en ambos os casos: **aprobación dun Plan territorial integrado que non desenvolve as directrices, pero que o Consello da Xunta considera conveniente aprobar**. Por conseguinte, a frase en cuestión debe interpretarse no sentido de que os plans territoriais integrados normalmente se aprobarán en desenvolvemento das directrices, pero poden aprobarse na súa ausencia ou cando non conteñan previsións ao respecto se o citado órgano de goberno o considera conveniente. Noutras palabras, as circunstancias que aconsellan a elaboración destes plans poden non estar previstas nas directrices por dúas razóns: a) porque non estea aprobado ese instrumento de ordenación xeral; b) porque, estando aprobado, non conteña determinacións ao respecto. Por conseguinte, no marco da LOTGA, pódense aprobar plans territoriais integrados en ausencia de directrices ou cando estas non conteñan previsións ao respecto e as circunstancias o aconsellen.

No noso caso, a xustificación da elaboración do POL como Plan territorial integrado en ausencia de Directrices non depende do xuízo de oportunidade do Consello da Xunta, porque hai un mandato legal contido na citada Lei 6/2007, que non o vincula á previa aprobación das directrices (como facía a LOUGA). A existencia dese mandato legal exime da necesidade de xustificar a elaboración do POL. En cumprimento dese mandato legal, o Consello da Xunta acordou iniciar a tramitación e aprobación deste instrumento o 24 de maio de 2007. Por conseguinte, a formulación do POL en ausencia de directrices territoriais, que sería admisible de acordo coa LOTGA, é obrigada en cumprimento do mandato contido na Lei 6/2007.

En resumo, o Parlamento de Galicia decidiu en 2002 a elaboración do POL como Plan sectorial de incidencia supramunicipal, sinalando para o efecto un prazo (dous anos), que non se cumpriu. Na Lei 6/2007, o propio órgano lexislativo insistiu na aprobación deste instrumento (esta vez sen sinalar prazo), modificando a súa natureza, que pasou a ser a de Plan territorial integrado e sen vinculalo á previa aprobación das directrices. Ante estes datos legais, ten escasa consistencia a oposición ao cumprimento do mandato legal baseada no argumento de que o POL non se pode aprobar mentres non o estean as directrices territoriais, invocando unha interpretación puramente gramatical da frase "cando circunstancias non previstas nas directrices o aconsellen" contida no art. 12.2 da LOTGA.

Esa interpretación deixaría sen efecto o mandato de elaboración do POL contido na Lei 6/2007 e, no plano conceptual, introduciría unha rixidez indesexable na ordenación do territorio. Esta baséase, loxicamente, na existencia dun instrumento de ordenación xeral (as directrices territoriais no caso da LOTGA) que se desenvolve a través doutros instrumentos parciais, sectoriais ou de ordenación do medio físico ou natural (na LOTGA, os plans integrados, os plans sectoriais e os plans de ordenación do medio físico, respectivamente). Este esquema legal reflicte o modelo tipo ou ideal de planificación do territorio. A súa aplicación estrita levaría consigo a imposibilidade de aprobar instrumento ningún de ordenación do territorio mentres non estivese aprobado o instrumento máis xeral, que será o máis difícil pola súa complexidade. Esta formulación non é realista e, por iso, a lexislación autonómica introduciu nese esquema ideal de ordenación a flexibilidade necesaria para permitir a aprobación de plans parciais, sectoriais ou especiais de ordenación do territorio, aínda que non estea aprobado o instrumento xeral en que deben enmarcarse.

O mesmo ocorre no ámbito do planeamento urbanístico. Hai plans especiais que desenvolven o planeamento xeral e outros autónomos que se poden aprobar en ausencia daquel ou (o que é equivalente) cando non conteña as previsións detalladas oportunas (art. 68.1 e 2 LOUGA). Unha das finalidades típicas dos plans especiais autónomos é, precisamente, a de "protexer ámbitos singulares" e, en concreto "o litoral costeiro" (art. 69.1). A singularidade do obxecto xustifica, segundo a LOUGA, que se poidan aprobar plans especiais que non desenvolvan o planeamento xeral.

1.2.3. Sinopse das diferentes opcións de ordenación do litoral noutras comunidades autónomas

O exame da situación existente noutras comunidades litorais pon de relevo que se seguiron distintas opcións para instrumentar a ordenación do litoral. Algunhas acometérona a través dun só instrumento mentres que outras utilizaron varios. Tampouco hai unanimidade no tocante á súa natureza nin no tocante ao rango do acto xurídico esixible para a súa aprobación. A maior parte configurouse como plans de ordenación territorial, pero nalgún caso (Cataluña) son plans urbanísticos. En xeral, débense aprobar por Decreto do Goberno autonómico, pero en Cantabria aprobouse por Lei.

1. En **Andalucía**, a Lei 1/1994, de ordenación do territorio, establece un sistema de planificación territorial articulado en dous niveis: Plan de ordenación do territorio de Andalucía e plans subrexionais. O primeiro, que é o instrumento máis xeral, desenvólvese a través dos plans de ámbito subrexional, pero estes poden formularse en ausencia daquel (art. 13), sen prexuízo da súa obrigada adaptación cando se aprobe (art. 7.1.g). O Plan de ordenación do territorio de Andalucía, aprobado por Decreto 206/2006, do 28 de novembro, inclúe "o litoral" entre os grandes "dominios territoriais", que identifica (Título IV, 128). Non o define nin delimita o seu ámbito. Prevé a elaboración dun Programa rexional de ordenación do litoral, porque "a complexidade dos procesos de desenvolvemento territorial que se producen no litoral demanda a elaboración dun instrumento de ordenación xeral no plano rexional que, tomando como punto de partida a experencia das Directrices rexionais do litoral de Andalucía, incorpore os criterios, máis globais, que actualmente se desenvolven arredor da xestión integrada de zonas costeiras". O dito Programa debe informar e integrar os contidos de ordenación territorial desenvolvidos no plano subrexional e establecer criterios de coordinación con políticas rexionais concluíntes sobre o litoral (Título IV, 151.2).

2. Nas **Illas Baleares**, a ordenación do litoral parece que se configurou como un sistema específico centrado no dominio público marítimo-terrestre. Regúlase no Decreto 72/1994, do 26 maio, segundo o cal "sen prexuízo dos instrumentos de ordenación territorial e urbanística, o litoral poderá ordenarse a través da redacción dun Plan de ordenación e/ou dunha Norma subsidiaria ou complementaria, cuxo ámbito será a totalidade do litoral balear ou tramos determinados del. En defecto de Plan ou de Norma, poderán fixarse uns criterios e directrices de distribución e explotación das instalacións para os servizos de temporada, obras ou instalacións permanentes no litoral balear. Así mesmo, poderán elaborarse, neste caso, os programas de actuación de obras" (art. 1º). Os plans ou Normas poderán redactarse para usos e fins específicos, que comprendan unicamente a zona ou zonas que se estimen necesarias (art. 2.2). O Plan é o instrumento máis completo, mentres que nas Normas se configuran como "subsidiarias", en paralelismo coa lexislación urbanística vixente, que é aínda a Lei do solo de 1976. A súa aprobación correspóndelle ao conselleiro competente (art. 12). Tamén poden ordenar o litoral os Plans de ordenación da oferta turística, que son Plans directores sectoriais dos previstos na Lei 8/1987, de ordenación territorial desta Comunidade.

3. En **Canarias**, o instrumento clave que integra a ordenación dos recursos naturais e do territorio son as Directrices de ordenación (artigo 15.1 do texto refundido das Leis de ordenación do territorio de Canarias e de Espazos naturais de Canarias, aprobado por Decreto Lexislativo 1/2000, do 8 de maio). Por Lei 19/2003, do 14 de abril, aprobáronse as Directrices de ordenación xeral e as Directrices de ordenación do turismo de Canarias. Esta Lei impón a obriga de formular unha serie de Directrices de ordenación sectorial que desenvolvan as de Ordenación xeral. Entre elas, no prazo de dous anos, as Directrices de ordenación do litoral. Mediante Decreto 28/2004, do 23 de marzo, acordouse iniciar o procedemento de elaboración destas Directrices, pero aínda non se aprobaron. O seu ámbito será "todo o territorio da Comunidade Autónoma de Canarias, definido no artigo 2 do Estatuto de Autonomía".

4. En **Cantabria**, a aprobación do Plan de ordenación do litoral (POL) ordenouse mediante a Lei 2/2001, do 25 de xuño, de Ordenación territorial e réxime urbanístico do Solo de Cantabria, segundo a cal, "atendendo ás peculiaridades e especial singularidade da zona costeira, e coa finalidade dunha protección efectiva e integral dela, o Goberno elaborará un Plan de ordenación do litoral que queda equiparado para todos os efectos ao Plan rexional de ordenación territorial previsto no artigo 11 desta Lei e que se elaborará de acordo co procedemento do artigo 16 dela" (Disposición adicional cuarta). A mesma Disposición determina as funcións e o contido do POL, que se aprobou mediante a Lei 2/2004, do 27 de setembro. O Plan rexional de ordenación territorial "ten como función identificar as pautas xerais do desenvolvemento da Comunidade Autónoma, fixar as directrices para a ordenación do territorio, establecer as prioridades da acción económica gobernamental no ámbito das infraestruturas e definir o modelo territorial desexable para proporcionar ás demais Administracións públicas para o exercicio de súas respectivas competencias" (art. 11.1). En principio, está configurado como un só instrumento, pero a existencia autónoma do POL pon de relevo que a súa función e contido pode distribuírse entre varios.

5. No **Principado de Asturias**, os instrumentos de ordenación do territorio son as Directrices rexionais, subrexionais e sectoriais (art. 30 do Decreto Lexislativo 1/2004, do 22 de abril, polo que se aproba o texto refundido das disposicións legais vixentes en materia de ordenación do territorio e urbanismo). Cando as Directrices de ordenación territorial consideren necesario o establecemento de preceptos materialmente urbanísticos directamente aplicables, ou resulte necesario para dar un contido máis detallado á ordenación territorial, poderán aprobarse plans Territoriais Especiais de ámbito supramunicipal (art. 38). Estes plans serán

directamente aplicables, e prevalecerán de forma inmediata sobre os preceptos contrarios do planeamento urbanístico, que deberá ser obxecto de adaptación (art. 39). Con este carácter se aprobou o 23 de maio de 2005 o Plan de ordenación do litoral Asturiano (POLA).

6. No **País Vasco**, o instrumento básico son as Directrices de ordenación territorial, que se desenvolven mediante plans territoriais parciais e plans territoriais sectoriais (Lei 4/1990, do 31 de maio, de ordenación do territorio do País Vasco, artigos 4 e seguintes). Os primeiros non poden aprobarse en ausencia de Directrices, pero os segundos, si, xa que "se formularán cando o Goberno Vasco o determine" (art. 16.1) sen prexuízo de que teñan que adaptarse a aquelas, unha vez aprobadas. Excepcionalmente, tamén poden prevalecer fronte a elas nos aspectos que se determinen (art. 17). As Directrices de ordenación territorial aprobadas en 1997 (Decreto 28/1997, do 11 de febreiro) prevén a formulación do Plan de ordenación territorial sectorial de ordenación e protección do Litoral como un dos instrumentos de desenvolvemento da Directriz do medio físico.

7. Os instrumentos básicos de ordenación do litoral en **Cataluña** son os Plans directores urbanísticos do sistema costeiro. Aprobáronse dous. O primeiro (PDUSC-1), aprobado definitivamente o 25 de maio de 2005 (DOGC 4407, do 16 de xuño de 2005) ten por obxecto a ordenación dos solos non urbanizables e urbanizables non delimitados. O segundo (PDUSC-2), aprobado definitivamente o 16 de decembro de 2005 (DOGC 4575, do 17 de febreiro de 2006), refírese aos sectores de solo urbanizable delimitado sen plan parcial aprobado. O seu ámbito é, en principio, a franxa de 500 metros coincidente coa zona de influencia da LC, pero pode comprender os terreos exteriores incluídos nas unidades territoriais de regulación do solo ata unha largura de 2 quilómetros. Nestes plans acuñáronse dúas novas categorías de solo: o solo non urbanizable costeiro (dividido en catro subcategorías) e o solo costeiro especial. Non obstante, nesa franxa de 500 metros poden existir outras clases e categorías de solo (urbano, urbanizable delimitado ou non delimitado, etc.).

8. Na **Comunidade Valenciana**, a Lei 4/2004, do 30 de xuño, de ordenación do territorio e protección da paisaxe, dispón que o litoral, "polos seus especiais valores ambientais e económicos, debe ser obxecto dunha ordenación específica", e que "o Consell da Generalitat aprobará un Plan de acción territorial do litoral da Comunidade Valenciana de carácter sectorial que establecerá as directrices de ocupación, uso e protección da franxa costeira", de acordo cos criterios que se establecen (art. 15.1). Os plans de acción territorial "son instrumentos de ordenación territorial que desenvolven, en ámbitos territoriais concretos ou no marco de sectores específicos, os obxectivos e criterios desta Lei e da Estratexia territorial da Comunidade Valenciana". O seu ámbito pode comprender, en todo ou en parte, varios termos municipais (art. 43). O Plan de acción territorial do litoral actualmente en tramitación, comprende o territorio dos termos municipais costeiros e o doutros non costeiros, como se verá despois.

9. En **Murcia**, a Lei 1/2001, do solo da Rexión de Murcia, establece os seguintes instrumentos de ordenación do territorio: as Directrices de ordenación territorial e os plans de Ordenación territorial (art. 20). Os plans de Ordenación Territorial defínense como "instrumentos directores e operativos para a regulación da política territorial nun ámbito espacial determinado ou sector de actividade específica, en desenvolvemento das Directrices de ordenación territorial, ou de forma autónoma (art. 24). Ambas as posibilidades son, pois, admisibles. As Directrices e o Plan de ordenación territorial do litoral redactáronse e aprobáronse nun documento único, que, por iso, ten dobre carácter.

En resumo, as Comunidades Autónomas non seguiron un criterio único para a ordenación do litoral. En ocasións, o plan correspondente apóiase nun instrumento de superior xerarquía, mentres que noutras se pode aprobar con carácter autónomo e nalgunha (Murcia) aprobáronse nun documento único ambos os instrumentos. Haberá que aterse ao disposto na lexislación respectiva. Loxicamente, cando a elaboración do Plan de ordenación do litoral estea prevista nun instrumento de ordenación de alcance máis xeral, aquel desenvolverá as súas determinacións neste ámbito. Se non o está, poderá fixar o seu ámbito e os seus obxectivos cando o permita a lexislación aplicable. No caso de Galicia, xa vimos que non hai obstáculo legal para a aprobación do POL antes de que o estean as directrices territoriais. Pola contra, a súa formulación é obrigada en cumprimento do mandato legal contido na Lei 6/2007, de medidas urxentes en materia de ordenación do territorio e do litoral.

1.3. ÁMBITO

A LOUGA preveu a elaboración do POL como Plan sectorial, pero non sinalou o seu ámbito. Tampouco o fixo a Lei 6/2007, que se limitou a suspender novos desenvolvementos urbanísticos na franxa de 500 metros medidos terra dentro desde o límite interior da ribeira do mar. No Anexo inclúense unha relación dos municipios costeiros aos que resultan de aplicación as citadas medidas de suspensión. Esta Lei limítase a definir o obxecto do POL ("establecer os criterios, principios e normas xerais para a ordenación urbanística da zona litoral"), pero nin define esa zona ni establece criterios para iso.

O ámbito do POL delimítao o acordo do Consello da Xunta de iniciación do procedemento da súa elaboración, establecendo que "abranguerá o territorio de todos os municipios costeiros relacionados no anexo da Lei 6/2007, de medidas urxentes en materia de ordenación do territorio e do litoral de Galicia" (dispositivo segundo). A facultade do citado órgano colegiado para determinar o ámbito dun plan territorial ten apoio no establecido no artigo 12.2 da LOTGA, segundo o cal, como xa nos consta, "cando circunstancias non previstas nas directrices o aconsellen, o Consello da Xunta de Galicia poderá acordar a elaboración dun Plan territorial integrado, **sinalando o seu ámbito territorial** e os obxectivos principais a alcanzar" (grosa non orixinal). Aínda que non sexa a única posible, a delimitación do ámbito do POL efectuada no dito Acordo non tropeza con obstáculo legal ningún, porque non hai unha definición legal de "litoral" nin na lexislación estatal ni na autonómica de Galicia. Desde logo, nin nunha nin noutra existe imperativo legal que obrigue a acoutar o ámbito do POL á citada franxa de 500 metros.

As consideracións que seguen permitirán disipar calquera dúbida sobre a corrección da delimitación do ámbito do POL.

1.3.1. O concepto de litoral na lexislación estatal

Na primeira **Lei de augas de 1866**, a definición do mar "litoral" como "zona marítima" parecía indicar que ese concepto non se identificaba coa "costa" (ou "fronteira marítima", é dicir, a franxa divisoria entre o mar e a terra firme), senón que era máis amplo, ao comprender tamén a zona marítima que cinxe aquela. Había, en efecto, unh**a "zona litoral terrestre" ou de salvamento**, que sempre ha de estar adherida á praia (art. 9) e unha zona litoral marítima (o mar litoral: art. 12). **A servidume de vixilancia litoral é unha vía que "se achará dentro da zona litoral terrestre"** (art. 10). O litoral comprendía, pois, unha parte terrestre e outra marítima. A primeira podía identificarse coas "praias" no sentido da Lei de 1866, que pasarían a denominar-se **zona marítimo-terrestre (z.m.t.) desde a Lei de portos de 1880**. Os termos "praia" e "costa" podíanse diferenciar co criterio de que a praia era unha franxa de terra e a costa unha liña ou fronteira, pero tamén se podían considerar sinónimos (entendendo que ambos se referían á franxa de terra firme afectada pola acción do mar, pero nunca a este), mentres que o "litoral" era máis amplo ao comprender tamén unha zona marítima. Na **Lei de costas de 1969** o termo "litoral" non aparecía, salvo na **servidume de vixilancia litoral,** que mantivo esta denominación tradicional.

O Decreto de traspaso de servizos á Comunidade Autónoma de Galicia en materia de ordenación do litoral e verteduras ao mar (Real Decreto 659/1985, do 17 abril, BOE núm. 115, do 14 maio) tampouco definiu o litoral, limitándose a traspasar á Comunidade Autónoma de Galicia, entre outras, a función de "*Formular, tramitar e aprobar, logo do informe que se indica na epígrafe C deste Acordo, os plans de ordenación do litoral, que inclúan as praias e/ou zona marítimo-terrestre. Nos ditos plans deberase reproducir a liña de deslindamento,*

se este estivese realizado, que delimita o dominio público marítimo". Desta descrición da función transferida dedúcese claramente que o "litoral" (na súa parte terrestre) é máis amplo que a franxa de dominio público, aínda que non se sinala a súa extensión terra dentro.

A vixente **Lei de costas de 1988** (LC) tampouco define o "litoral", ao que fai algunhas referencias, case sempre en relación cos instrumentos de ordenación (art. 28.2: plans e normas de ordenación territorial e urbanística do litoral; art. 111.2: instrumentos de planificación territorial que afecten ao litoral; art. 114: ordenación territorial e do litoral). Parece que remite a eses instrumentos a delimitación do ámbito dos plans de ordenación do litoral, que poderán comprender, polo menos, a franxa de dominio público e as zonas de servidume e de influencia, se ben non ten por que limitarse á largura de 500 metros que comprende esta última, pois é un mínimo, que pode ser ampliado polos instrumentos de ordenación territorial e urbanística. A redacción do artigo 30 da LC é moi clara: "a ordenación territorial e urbanística sobre terreos incluídos nunha zona, cuxa largura se determinará nos instrumentos correspondentes e que será como mínimo de 500 metros a partir do límite interior da ribeira do mar (…)". En ausencia de disposicións legais que acouten o concepto, os citados instrumentos de ordenación poden (e deben) delimitar a extensión do litoral como ámbito propio de ordenación.

A STC 149/91 recoñeceu que a precisión do concepto de litoral "non está exenta de considerables dificultades, que aquí podemos obviar, xa que para os efectos desta Lei, inclúe polo menos a ribeira do mar e as súas zonas de protección e influencia" (FX 1). Por conseguinte, *para efectos da lexislación de costas*, o litoral inclúe polo menos esas zonas (en definitiva, a franxa de 500 metros), pero ese é un contido mínimo, que non exclúe a posibilidade de que, *para efectos da ordenación do litoral* como parte do territorio, se tome en consideración unha largura maior. Polo demais, como xa se sinalou, a redución do concepto de litoral á zona terrestre ten unha explicación ben coñecida. O TC, precisamente na sentenza 149/1991, asumiu a doutrina do Tribunal Supremo segundo a cal o mar non é territorio, polo que non se estende a aquel a competencia de ordenación territorial e urbanística. Aínda que algúns Estatutos de Autonomía incluíron a ordenación do litoral, xunto á do territorio, entre as materias de competencia exclusiva da respectiva Comunidade, o TC homoxeneizou o contido das competencias de ordenación do territorio, negando substantividade propia á ordenación do litoral: como este é parte do territorio, é indiferente que os Estatutos de Autonomía fagan referencia, ademais, ao litoral. O resultado foi, como é notorio, a negación de trascendencia competencial a esa especificación, entendendo que se refire a unha parte do territorio, xa comprendida na competencia xeral para ordenalo. Recollendo esta doutrina constitucional, a modificación da LC introducida pola Lei 53/2002, do 30 de decembro, de medidas fiscais, administrativas e da orde social, puntualizou (art. 120) que a competencia autonómica sobre ordenación do territorio e do litoral "*alcanzará exclusivamente o ámbito terrestre do dominio público marítimo-terrestre, sen comprender o mar territorial e as augas interiores*" (art. 114, parágrafo segundo). Obviamente, isto non significa que o litoral non teña unha parte marítima, senón só que a competencia autonómica sobre ordenación do territorio non se estende a ela.

1.3.2. O concepto de litoral na lexislación e no planeamento autonómico

A lexislación autonómica de **Galicia** tampouco define o litoral. A LOUGA establece a categoría de "solo rústico de protección de costas", constituída polos terreos situados fóra dos núcleos rurais e do solo urbano, que se atopan a unha distancia inferior a 200 metros do límite interior da ribeira do mar (art. 32.2.e). Como xa sinalamos, establece como un dos obxectos posibles dos plans especiais de protección "o litoral costeiro" (art. 69.1). Finalmente, para efectos do alcance das facultades da Administración autonómica na fase de aprobación definitiva do planeamento xeral dispón que "en todo caso, dado o valor do litoral como recurso natural e ambiental non renovable, entenderase que a ordenación urbanística dos terreos situados na franxa de 500 metros desde a ribeira do mar afecta aos intereses autonómicos" (art. 85.9, parágrafo derradeiro). Esta declaración legal non debe sacarse do seu contexto. Significa que, entre os aspectos do Plan xeral que a Administración autonómica debe examinar con especial atención na fase de aprobación definitiva do dito instrumento debe figurar a ordenación da citada franxa de 500 metros, pero diso non se deduce nin que esa sexa a delimitación legal do litoral nin que o ámbito dun plan que o ordene deba ser e só poida ser ese.

No marco normativo vixente nesta Comunidade, a opción do POL de considerar "litoral" o territorio dos municipios costeiros é plenamente admisible, posto que non tropeza con obstáculo legal ningún. Ademais, ten precedentes noutras Comunidades Autónomas.

1. En **Andalucía**, a Lei 1/1994, de ordenación do territorio, establece que o ámbito dos plans subrexionais (figura equivalente á dos plans territoriais integrados da lexislación galega) "abranguerá necesariamente o conxunto de termos municipais completos e contiguos, que polas súas características físicas, funcionais e socioeconómicas conformen unha área coherente de planificación territorial" (art. 14). Como sinalamos, o Plan de ordenación do territorio de Andalucía, aprobado en 2006, inclúe "o litoral" entre os grandes "dominios territoriais" que identifica, pero non o define nin delimita o seu ámbito.

2. Nas **Illas Baleares**, o Decreto 72/1994, antes citado, que regula os plans de ordenación do litoral, ten un concepto de litoral moi apegado á lexislación de costas. O seu artigo 2º dispón que:

> "Enténdese por Litoral todas aquelas zonas en que normalmente poidan darse fenómenos capaces de producir consecuencias perceptibles e significativas na ribeira do mar e demais áreas do dominio público marítimo-terrestre próximo á liña de costa.
>
> En calquera caso, o litoral conterá a zona costeira na que se desenvolven actividades lúdicas ou recreativas cos límites establecidos na Lei e o Regulamento de Costas.
>
> Con carácter xeral, o límite interior do litoral será o da zona de influencia prevista na Lei 22/1988, do 28 de xullo, de costas, e o exterior a liña base das augas interiores ou os límites marítimos para as zonas de baño, fixados no artigo 69 do vixente Regulamento para desenvolvemento e execución da Lei de costas".

3. En **Canarias**, o ámbito das Directrices de ordenación do litoral é nada menos que todo o territorio da Comunidade Autónoma, definido no artigo 2 do Estatuto de Autonomía".

4. En **Cantabria**, no Plan de ordenación do litoral, aprobado pola Lei 2/2004, do 27 de setembro, o ámbito é "o territorio dos 37 municipios costeiros existentes na Comunidade Autónoma de Cantabria, excluíndose os solos clasificados como urbanos ou urbanizables con Plan parcial aprobado definitivamente á súa entrada en vigor, así como aqueles que gocen xa dalgún instrumento especial de protección por corresponder a zonas declaradas Espazos naturais protexidos ou que dispoñan de plans de ordenación dos recursos naturais en vigor" (art. 2.1).

5. En **Asturias**, o texto refundido das disposicións legais vixentes en materia de ordenación do territorio e urbanismo establece que o Plan territorial especial que ordene o litoral poderá modificar, en función das características especificas de cada tramo de costas a dimensión da franxa de 500 metros desde a ribeira do mar (art. 93). Así o fixo o Plan de ordenación do litoral asturiano, aprobado en 2005. O seu ámbito é o do solo non urbanizable de costas, cos matices que introduce o propio documento. Polo tanto, comprende como mínimo a franxa de 500 metros desde o límite interior da ribeira do mar, ampliada na forma que se determina para cada municipio costeiro, chegando en ocasións a unha distancia considerablemente superior.

6. No **País Vasco**, o Plan de ordenación territorial sectorial de ordenación e protección do litoral ten como ámbito de ordenación a zona de influencia de 500 metros da Lei de costas, que se fai extensible polas marxes dos

ríos ata onde se faga sensible o efecto das mareas (a cota de 5 metros sobre o nivel do mar), e que se amplía en determinados tramos de costa cuxas características o aconsellan (16.3.2). Exclúense os portos estatais e autonómicos, os terreos declarados de interese para a seguridade e a defensa nacional e os Espazos naturais protexidos (16.3.3).

7. En **Cataluña**, o ámbito dos plans directores urbanísticos do sistema costeiro é, en principio, como xa sinalamos, a franxa de 500 metros coincidente coa zona de influencia da LC, pero pode comprender os terreos exteriores incluídos nas unidades territoriais de regulación do solo ata unha largura de 2 quilómetros. Nestes plans fixáronse dúas novas categorías de solo: o solo non urbanizable costeiro (dividido en catro subcategorías) e o solo costeiro especial. Non obstante, nesa franxa de 500 metros poden existir outras clases e categorías de solo (urbano, urbanizable delimitado ou non delimitado, etc.).

8. Na **Comunidade Valenciana**, o Plan de acción territorial do litoral actualmente en tramitación ten un dobre ámbito: o estrito e o ampliado. O ámbito estrito está integrado polo territorio dos termos dos 60 municipios costeiros da Comunidade Valenciana comprendidos dentro da franxa de 1.000 metros de largura medida en proxección horizontal terra dentro a partir do límite interior da ribeira do mar, salvo expresa disposición en contrario. O ámbito ampliado considera outros municipios estremeiros e de influencia que participan ou condicionan os procesos territoriais que se producen no ámbito estrito. O ámbito ampliado fórmano os 19 municipios non costeiros que se determinan (art. 2 da normativa do Plan).

9. En **Murcia**, o Plan de ordenación territorial do litoral ten por obxecto a regulación da política territorial no seu ámbito de aplicación, que se corresponde cos termos municipais de San Pedro do Pinatar, San Javier, Torre Pacheco, Los Alcázares, Fonte Álamo, Cartaxena, La Unión, Mazarrón, Águilas e a zona litoral do municipio de Lorca (art. 2 da normativa).

A conclusión é que ningunha Comunidade Autónoma se ativo estritamente á zona de 500 metros para delimitar o ámbito do seu Plan de ordenación do litoral, aínda que a tomaron como referencia. Así está configurada na Lei de costas, como un mínimo que pode ser ampliado pola lexislación e o planeamento territorial e urbanístico e que non define o ámbito do litoral para efectos da súa ordenación polos citados instrumentos. En Galicia, como vimos, a Lei 6/2007 suspende a tramitación de novos desenvolvementos urbanísticos na franxa de 500 metros, pero non obriga a que ese sexa o ámbito do POL cuxa aprobación ordena. En Cantabria, o Plan de ordenación do litoral ten como ámbito "o territorio dos 37 municipios costeiros existentes na Comunidade Autónoma de Cantabria, excluíndose os solos clasificados como urbanos ou urbanizables con Plan parcial aprobado definitivamente á súa entrada en vigor, así como aqueles que gocen xa dalgún instrumento especial de protección por corresponder a zonas declaradas Espazos naturais protexidos ou que dispoñan de plans de ordenación dos recursos naturais en vigor" (art. 2.1). O mesmo ocorre en Murcia. Na Comunidade Valenciana é aínda máis amplo, pois comprende o territorio dos municipios costeiros e o doutros non costeiros.

1.4. FUNCIÓNS

1.4.1. Obxecto e determinacións

Segundo a Lei 6/2007, é obxecto do POL "establecer os criterios, principios e normas xerais para a ordenación urbanística da zona litoral baseada en criterios de perdurabilidade e sostibilidade, así como a normativa necesaria para garantir a conservación, protección e posta en valor das zonas costeiras" (art. 2.1). O Acordo do Consello da Xunta do 24 de maio de 2007, polo que se acorda a iniciación do procedemento de elaboración do POL, reitera ese obxectivo. En rigor, son dous: a) establecer un marco de referencia para o planeamento urbanístico ("a ordenación urbanística da zona litoral") mediante un conxunto de "criterios, principios e normas xerais"; b) aprobar a normativa de conservación, protección e posta en valor das zonas costeiras.

Todas as determinacións do POL "serán directamente aplicables e prevalecerán de forma inmediata sobre as do planeamento urbanístico, que haberá de ser obxecto de adaptación" (art. 2.2 da Lei 6/2007). **Pero hai que matizar a diferente funcionalidade dos dous aspectos do contido do POL, que acabamos de mencionar. O primeiro constitúe un marco de referencia xeral ("criterios, principios e normas xerais"), que deberá ser desenvolvido polo planeamento urbanístico municipal. O segundo, integra un conxunto normativo de aplicación inmediata e directa para a "conservación, protección e posta en valor das zonas costeiras".**

O artigo 13 da LOTGA, ao establecer as determinacións dos plans territoriais integrados, coincide coa definición do primeiro aspecto do contido do POL segundo a Lei 6/2007, que acabamos de citar: "criterios, principios e normas xerais que constitúan o referente para a ordenación urbanística municipal". Non menciona, en cambio, o segundo aspecto, é dicir, a normativa de conservación, protección e posta en valor das zonas costeiras. Pero isto non significa, obviamente, que non sexa posible a súa inclusión. Pola contra, é obrigada, por imperativo da propia Lei 6/2007.

As determinacións dos plans territoriais integrados son, segundo o artigo 13 da LOTGA, as seguintes:

a. Diagnóstico territorial da área, en especial no referente aos recursos naturais, poboación, planeamento vixente e situación socioeconómica.
b. Definición dos obxectivos da ordenación, con especial atención ao estudo das posibilidades de desenvolvemento socioeconómico.
c. Sinalamento dos espazos aptos para servir de soporte ás grandes infraestruturas, determinando a localización e características daquelas que deban crearse ou modificarse para potenciar o desenvolvemento socioeconómico comarcal.
d. Definición da localización dos equipamentos de interese común para a área ou zona obxecto do plan.
e. Criterios, principios e normas xerais que constitúan o referente para a ordenación urbanística municipal.
f. Recomendacións e propostas relativas aos espazos que deban ser obxecto de remodelación, rexeneración ou rehabilitación, co fin de evitar a súa degradación ou conseguir a súa recuperación para usos, total ou parcialmente, distintos.
g. Estimación ponderada das superfices de solo que deban reservarse con destino a algunha das seguintes finalidades:
   - Construción de vivendas de protección oficial, tanto de promoción pública como privada, ou de calquera outra que no futuro puidese ser limitada no seu prezo final mediante regulación específica.
   - Promoción pública de solo industrial co obxecto de posibilitar a formación de polígonos urbanizados.
h. Determinación daqueles servizos que deban ou poidan crearse para común utilización dos municipios incluídos no ámbito do plan.
i. Determinacións tendentes a evitar desequilibrios funcionais en zonas estremeiras de distintos municipios.
j. Creación de medidas de apoio encamiñadas a incentivar actuacións que favorezan a consecución dos obxectivos fixados nas Directrices de ordenación do territorio e no propio plan.
k. Criterios, normas e principios necesarios para o desenvolvemento das súas determinacións.

A redacción deste artigo non debe entenderse no sentido de que todo Plan territorial integrado deba conter todas e cada unha das determinacións enunciadas nel e só poida conter ese tipo de determinacións. Unha comprensión substancialista do precepto impón a conclusión de que o contido de cada plan dependerá

da función que estea chamado a cumprir. **A do POL, como xa nos consta, está nidiamente sinalada no artigo 2 da Lei 6/2007.** Non tería sentido, por exemplo, incluír determinacións relativas ás superfices destinadas a vivendas protexidas ou de prezo taxado ou á promoción pública de solo industrial, pois estas finalidades quedan fóra do obxecto do POL. O mesmo pode dicirse da localización dos equipamentos de interese común ou a determinación dos servizos comúns. O POL sinalará os que sexan acordes coa súa funcionalidade, pero non outros alleos a ela.

A relación de determinacións dos plans territoriais integrados no artigo 13 da LOTGA ten interese posto que pon de relevo o alcance que os plans territoriais integrados poden ter como "referente" para o planeamento urbanístico municipal, sen que con iso se produza, en principio, atentado ningún á autonomía constitucional das entidades locais.

Conforme o propio artigo 13, as determinacións dos plans territoriais integrados deberán reflectirse nos "documentos gráficos e escritos que sexan necesarios". A LOTGA non achega precisións adicionais sobre a documentación necesaria, o que dota estes plans dunha gran flexibilidade desde o punto de vista formal. O mesmo ocorre coas Directrices de ordenación do territorio, que "conterán os documentos gráficos e escritos que reflictan adecuadamente os contidos expostos no artigo anterior, co grao de precisión apropiado ás súas funcións" (art. 8). En contraste, regúlase con máis detalle a documentación dos plans de ordenación do medio físico, que pode servir de referencia (art. 28). Estes plans tamén deberán conter os documentos gráficos e escritos que sexan necesarios para reflectir as súas determinacións "e, en todo caso, os seguintes:

- Memoria con análise da situación actual, descrición de problemas, obxectivos e medidas de actuación.
- Documentación gráfica con planos de información e proposta.
- Normativa que defina o grao de vinculación de cada contido".

Como pode comprobarse, esta é unha documentación mínima ("en todo caso"), que non exclúe calquera outra que se considere necesaria. É difícil imaxinar un Plan de ordenación do territorio que non posúa, polo menos, os tres documentos citados. Non é, desde logo, o caso do POL, no que, xunto coa Memoria xustificativa e a documentación gráfica, é obrigada a inclusión dunha normativa por mandato da Lei 6/2007.

No é obrigatoria nin tampouco necesaria a inclusión de estudo económico-financeiro, informe de sostibilidade económica ou outro documento cunha finalidade equivalente. Nin a LOTGA nin a Lei 6/2007 o esixen. Si o fai a LOUGA para os plans xerais de ordenación municipal (art. 61.1.i) e, con distinta terminoloxía, para os plans parciais (art. 65) e os plans de sectorización (art. 67), pero non os plans especiais nin os estudos de detalle.

A lexislación estatal tampouco ofrece apoio ningún á esixibilidade dun informe de sostibilidade económica entre a documentación do POL. O artigo 15.4 do texto refundido da Lei de solo de 2008 obriga a incluír "un informe ou memoria de sostibilidade económica" na "documentación dos instrumentos de ordenación das actuacións de urbanización". Esta Lei entende por actuacións de urbanización as actuacións de transformación urbanística que consisten en "nova urbanización" (paso dun ámbito de solo rural a solo urbanizado) ou na reforma ou renovación dun ámbito de solo urbanizado (art. 14.1). Non fai falta un gran esforzo argumental para poñer de manifesto que non é ese o obxecto do POL. A regulación destas actuacións é competencia do planeamento urbanístico, que poderá prevelas no marco da lexislación vixente e do planeamento territorial de superior xerarquía (como o POL). **Por conseguinte, non é obrigatoria a inclusión dun informe ou memoria de sostibilidade económica neste instrumento de ordenación territorial.**

1.5. ZONIFICACIÓN E USOS

Segundo a Lei 6/2007, o POL debe conter a normativa necesaria para garantir a conservación, protección e posta en valor das zonas costeiras. O establecemento dun réxime de protección leva consigo a identificación dos elementos que protexer, ben mediante a declaración singular ben mediante a delimitación de áreas ou zonas con diferente intensidade da protección ou ben mediante unha combinación de ambos os criterios.

Tamén é inherente ao establecemento dun réxime de protección a determinación dos usos permitidos (con ou sen autorización) e os prohibidos. Así o fai o POL, que remite á lexislación urbanística para a regulación ou procedemento para a autorización.

A atribución á Administración autonómica da competencia para outorgar determinadas autorizacións de usos en solo rústico é un fenómeno normal na lexislación urbanística e así o pon de relevo a LOUGA (arts. 36 e ss.). No solo rústico de protección de costas, o artigo 38 atribúelle á Comunidade Autónoma a autorización dos usos "relacionados no apartado 2, letras e) e l), do artigo 33 da presente lei, así como as actividades e construcións vinculadas directamente coa conservación, utilización, aproveitamento e gozo do dominio público, do medio natural e do patrimonio cultural, e os que poidan establecerse a través dos instrumentos previstos na lexislación de ordenación do territorio, sempre que non impliquen a transformación da súa natureza rústica e quede garantida a integridade dos valores obxecto de protección".

O artigo 30 da LOUGA, na nova redacción introducida pola recente Lei 2/2010, do 25 de marzo, de medidas urxentes de modificación daquela, faculta aos instrumentos de ordenación do territorio para modificar o réxime de usos e edificación en solo rústico e de núcleos rurais nos seguintes termos: **"Os instrumentos de ordenación do territorio, en congruencia coa súa escala territorial respectiva e cos fins públicos perseguidos, poderán modificar o réxime de usos e condicións da edificación previstos na presente lei para o solo rústico e o dos núcleos rurais de poboación, en atención ás circunstancias que, desde a dita perspectiva, reúna o municipio en que se enclaven".**

En definitiva, o POL, en coherencia cos obxectivos que lle marca a Lei 6/2007, debe:

- Establecer o réxime de protección aplicable no seu ámbito, identificando os elementos e as áreas ou zonas que protexer.
- Determinar os usos admisibles (con ou sen autorización) e os prohibidos, podendo modificar en solo rústico e de núcleos rurais o establecido con carácter xeral na LOUGA.
- Adoptar as medidas necesarias para a posta en valor do litoral e a protección da paisaxe.

Ademais, o artigo 2.2 da Lei 6/2007 establece que as determinacións do POL "serán directamente aplicables e prevalecerán de forma inmediata sobre as do planeamento urbanístico, que haberá de ser obxecto de adaptación". Pero, por razóns de seguridade xurídica, este instrumento de ordenación deberá precisar os puntos concretos en que aquel queda modificado. Así o establece o artigo 14.3 da LOTGA: "cando os plans territoriais integrados incidan sobre plans urbanísticos xa existentes, o acordo de aprobación definitiva daqueles precisará, necesariamente, os puntos concretos nos que estes quedan modificados, sen prexuízo de que os municipios afectados poidan incoar os procedementos precisos para adaptalos ás determinacións daqueles".

I.1.02

Illas de Cortegada e
As Malveiras. Ría de Arousa

2. MARCO LEGAL

No presente apartado analízase o amplo contexto e marco xurídico no que ten cabida a ordenación e protección do litoral, tanto de carácter substantivo, como en relación con aquelas materias cuxa regulación sectorial pode afectar aos recursos deste ámbito xeográfico. O piar ambiental, sobre o que o Plan de ordenación do litoral ten que facer especial incidencia, foi construíndose nos últimos trinta anos a base de acordos e convenios internacionais e lexislación supranacional, nacional e, no noso país, autonómica.

2.1. CONTEXTO NORMATIVO

2.1.1. Contexto normativo internacional

En primeiro termo analízase o marco normativo internacional máis directamente relacionado co litoral e o territorio, para analizar nun segundo apartado dentro do contexto internacional os principais piares ambientais. Destácanse a seguir algúns dos máis representativos que se ven completados no Anexo correspondente.

- A CARTA EUROPEA DO LITORAL

Proposta en 1981 pola Sesión Plenaria da Conferencia das Rexións Marítimas da CEE, da que xorden tamén o Primeiro Programa de Acción (1982-1985) da Carta Europea do Litoral e a operación piloto denominada Impacto Litoral, constitúe un referente de significativo alcance para definir as políticas específicas sobre o litoral. Promovida pola Conferencia de Rexións Periféricas Marítimas da C.E.E. e aprobada na súa conferencia plenaria en Creta, en outubro de 1981, poñía de manifesto os crecentes problemas que sofre este medio como consecuencia da contaminación, a degradación urbanística e a destrución a miúdo irreversible dos ecosistemas naturais derivada dos anteriores. Entre os obxectivos da carta maniféstase que “organizar significa non soamente ordenar o espazo litoral, senón tamén promulgar as normas, a xestión e, dunha maneira xeral, todo o que demanda a evolución do litoral, actualmente comprometido polas contradicións derivadas dunha falta de organización ao respecto”, polo que establece tres aspectos ligados a esta estratexia: “Desenvolvemento-Protección-Ordenación”. As bases desta estratexia poden resumirse nos seguintes puntos:

- Desenvolver unha economía litoral competitiva e selecta.
- Protexer e desenvolver as peculiaridades de cada zona litoral.
- Organizar o espazo litoral.
- Administrar o espazo litoral.
- Previr os riscos de degradación.
- Informar amplamente.
- Desenvolver a investigación científica.
- Harmonizar o dereito europeo.

Os preceptos da Carta Europea do Litoral, centrados fundamentalmente na xestión do medio terrestre, evolucionaron cara ao concepto da “Xestión Integrada da Zona Costeira” baseada fundamentalmente en dous aspectos: a franxa costeira é a unidade de planificación e debe abordarse conxuntamente a xestión das terras e das augas costeiras.

- A CARTA EUROPEA DE ORDENACIÓN DO TERRITORIO

Adoptada en Torremolinos en 1983 pola Conferencia Europea de Ministros responsables da Ordenación do Territorio (CEMAT), define a ordenación do territorio como a «expresión espacial das políticas económica, social, cultural e ecolóxica de toda sociedade» e considéraa unha disciplina científica, unha técnica administrativa e unha política concibida como enfoque interdisciplinar e global cuxo obxectivo é un desenvolvemento equilibrado das rexións e a organización física do espazo segundo un concepto reitor.

No plano internacional, os crecentes problemas que ameazan o litoral e a preocupación polo territorio e o medio ambiente motivaron o progresivo desenvolvemento dunha serie de Conferencias como a III Conferencia de Nacións Unidas sobre o Dereito do Mar (1982), a VI Conferencia Europea de Ministros responsables da

Ordenación do Territorio (C.E.M.A.T.) do Consello de Europa, ou a IV Conferencia Interministerial Europea do Medio Ambiente de 1984.

Este estado de opinión e de concienciación xeneralizado que avoga por preservar os seus valiosos ecosistemas mediante unha ordenación tendente ao desenvolvemento sostible de zonas costeiras, foi posto de manifesto na **Conferencia Europea para a Conservación do Litoral (A Haia, 1991)** auspiciada pola Comisión Europea e a Secretaría do Consello de Europa, na que se recomenda a necesidade de deter a deterioración ecolóxica das zonas costeiras.

Entre as recomendacións feitas a distintas instancias administrativas, destaca a dirixida ás autoridades locais e rexionais: " Elaborar Plans Estratéxicos que aseguren o uso sostible das súas zonas costeiras e tomen as medidas oportunas para deter a deterioración ecolóxica e cultural ao mesmo tempo que se recuperan, onde e cando sexa posible, tales valores".

- A CONFERENCIA DE RÍO DE 1992

A necesidade dunha xestión integrada do litoral quedou patente no 21º Programa de Acción adoptado pola Conferencia de Río de 1992. Este programa, que constitúe un instrumento innovador da política ambiental mundial, promulga unha ordenación integrada para o desenvolvemento sostible das zonas costeiras e mariñas. Entre os programas específicos que recolle este Programa inclúese na súa sección II a "Protección dos océanos, dos mares de todo tipo, incluídos os mares pechados e semipechados, e das zonas costeiras, e protección, utilización racional e desenvolvemento dos seus recursos vivos."

No seu contido, esta acción formula a necesidade de "novos enfoques da ordenación e o desenvolvemento do medio mariño e as zonas costeiras nos planos nacional, subrexional, rexional e mundial, que deben estar orientados cara á previsión e a prevención, tal como se reflicte nas seguintes liñas de actuación de programas:

- Ordenación integrada e desenvolvemento sostible das zonas costeiras e as zonas mariñas, entre elas as zonas economicamente exclusivas.
- Protección do medio mariño.
- Aproveitamento sostible e conservación dos recursos mariños vivos suxeitos á xurisdición nacional.
- Solución das principais incertezas que se formulan respecto da ordenación do medio mariño e o cambio climático.
- Fortalecemento da cooperación internacional e da cooperación e a coordinación rexionais.
- Desenvolvemento sostible das pequenas illas.

Dentro da área de Ordenación Integrada, entre os obxectivos perseguidos destacan:

- Crear un proceso integrado de formulación de políticas e adopción de decisións en que participen todos os sectores interesados para fomentar a compatibilidade e o equilibrio entre os distintos usos.
- Determinar os usos actuais e proxectados das zonas costeiras e as súas interaccións.
- Adoptar enfoques preventivos e precautorios na planificación e execución de proxectos, de forma que inclúan a avaliación previa e a observación sistemática dos efectos ambientais dos grandes proxectos.
- Promover o desenvolvemento e a aplicación de métodos que reflictan os cambios de valor resultantes dos distintos usos das zonas costeiras e as zonas mariñas.
- Darlles acceso á información pertinente ás persoas, grupos e organizacións interesados.

Entre as actividades figuran as relativas á xestión, elaboración e intercambio de datos e información, coordinación e cooperación nos planos internacional e rexional, etc.

Destaca neste contexto, a Proposta de Resolución do Consello das Comunidades Europeas sobre un **Programa Comunitario de Política e Actuación en materia de Medio Ambiente e Desenvolvemento Sostible, presentado en Bruxelas en 1992**. A Resolución do Consello de Europa do 25 de febreiro de 1992, relativa á futura política comunitaria sobre a zona costeira europea, recoñece o litoral europeo como un patrimonio común, vital e fráxil, e no que resulta esencial a protección da súa diversidade biolóxica, o seu valor paisaxístico, a súa calidade ecolóxica e a súa capacidade para servir de apoio á vida, a saúde, as actividades económicas e o benestar social. Para iso, invita á Comisión a propoñer unha estratexia comunitaria de estudo para a xestión integrada das zonas costeiras, que proporcione un marco para a súa conservación e utilización continuada, incluíndo a dita iniciativa no Quinto Programa de Acción en materia de Medio Ambiente.

- XESTIÓN INTEGRADA DE ZONAS COSTEIRAS (XIZC)

Desde 1996, a Comisión Europea estivo traballando para identificar e promover medidas destinadas a deter e remediar a deterioración dos recursos medioambientais, socioeconómicos e culturais das zonas costeiras, así como a mellorar a súa situación global. Entre 1996 e 1999, a Comisión desenvolveu un **Programa Demostración sobre Xestión Integrada de Zonas Costeiras (XIZC)** deseñado arredor duna serie de 35 proxectos demostración e 6 estudos temáticos. Este programa perseguía:

- Subministrar información técnica sobre xestión sostible de zonas costeiras.
- Estimular un amplo debate arredor de varios actores implicados na planificación, xestión e o uso das zonas costeiras europeas.

Da Posición común (CE) nº 13/2002, do 13 de decembro de 2001, aprobada polo Consello de conformidade co procedemento establecido no artigo 251 do Tratado constitutivo da Comunidade Europea, con intención de adoptar unha Recomendación do Parlamento Europeo e do Consello sobre a aplicación da xestión integrada das zonas costeiras en Europa, destacan as seguintes recomendacións:

- Facer un inventario do patrimonio costeiro que se vai protexer, creando para iso o aparato científicotécnico e administrativo necesario.
- Zonificar o litoral utilizando criterios útiles para unha ordenación integrada dos diferentes usos concorrentes.
- Coordinar en sentido vertical e horizontal as actuacións da Administración Pública.
- Crear o soporte xurídico necesario que permita a ordenación do espazo litoral.
- Regulamentar unha ordenación que salvagarde o principio de dominio e acceso público, ao mesmo tempo que unha franxa do litoral quede exenta de edificacións.
- Protexer e conservar o espazo natural, así como a paisaxe, a fauna e flora litoral.
- Controlar a limpeza das praias e a calidade das augas costeiras.
- Concienciar a opinión pública sobre os problemas que afectan as zonas costeiras.
- Desenvolver mecanismos e estratexias de intervención urxentes en caso de desastre ecolóxico.
- Cooperar con outros países e organismos internacionais en temas relacionados coa protección dos espazos naturais, medidas de seguridade en relación coa contaminación, etc.

O Programa Demostración sobre Xestión Integrada de Zonas Costeiras (XIZC) tiña a intención de liderar un consenso no que se refire ás medidas necesarias para estimular a XIZC en Europa. Baseándose nas experiencias e resultados do Programa Demostración, a Comisión adoptou dous documentos:

- Comunicación da Comisión ao Consello e ao Parlamento Europeo sobre a Xestión Integrada das Zonas Costeiras: unha Estratexia para Europa.

- Recomendación 2002/413/CE do Parlamento Europeo e do Consello, do 30 de maio de 2002, relativa á aplicación da xestión integrada das zonas costeiras en Europa.

Esta Recomendación establece como principais obxectivos :

- Coordinar as diferentes políticas que inflúen sobre as rexións costeiras da Unión.
- Planificar e xestionar os recursos e espazos costeiros.
- Protexer os ecosistemas naturais, incrementar o benestar social e económico das rexións costeiras e desenvolver o seu potencial.

Para o cumprimento destes obxectivos, a **Recomendación 2002/413/CE do Parlamento Europeo e do Consello, do 30 de maio de 2002, relativa á aplicación da xestión integrada das zonas costeiras en Europa**, (Diario Oficial L 148 do 6.6.2002) estableceu que a xestión das zonas costeiras debería levarse a cabo sobre a base de:

- Unha perspectiva ampla e global (temática e xeográfica) que tome en conta a interdependencia e disparidade dos sistemas naturais e as actividades humanas que teñan incidencias nas zonas costeiras.
- Unha perspectiva a longo prazo que teña en conta o principio de cautela e as necesidades das xeracións actuais e futuras.
- Unha xestión modulada nun proceso gradual que facilite as adaptacións segundo xurdan problemas e evolucionen os coñecementos.
- As características locais e a gran diversidade das zonas costeiras de Europa, de forma que poida responderse ás súas necesidades prácticas con solucións específicas e medidas flexibles.
- Un traballo en sintonía cos procesos naturais e que respecte a capacidade de carga dos ecosistemas, co cal as actividades humanas serán máis respectuosas co medio ambiente, máis responsables socialmente e racionais, desde o punto de vista económico, a longo prazo.
- A participación de todas as partes interesadas no proceso de xestión.
- O apoio e a participación de todas as instancias administrativas competentes no plano nacional, rexional e local, entre as cales convirá establecer ou manter os vínculos adecuados para mellorar a coordinación das distintas políticas existentes.
- O recurso a unha combinación de instrumentos destinados a facilitar a coherencia entre os obxectivos da política sectorial e entre a ordenación e a xestión.

Entre os obxectivos do documento Europa 2000+ sobre cooperación para a ordenación do territorio europeo, destácase o de crear un territorio máis solidario e equitativo en cumprimento do obxectivo da cohesión económica e social consagrado polo Tratado da Unión. Con esta finalidade, puxéronse en marcha diversas accións, entre as que se atopa a preservación da riqueza do medio rural mediante a toma de medidas nos espazos periurbanos, que fagan fronte á dispersión incontrolada do hábitat, a preservación e valoración dos recursos en zonas rurais pouco poboadas, a diversificación das actividades económicas no medio rural e unha revitalización dos núcleos rurais, do patrimonio rural e do turismo sostible nel. Neste contexto, o sexto Programa Comunitario de Acción en materia de medio ambiente: **«Medio ambiente 2010: o futuro está nas nosas mans»,** que cobre o período comprendido entre o 22 de xullo de 2001 e o 21 de xullo de 2012, establece como un dos seus cinco eixos prioritarios de acción estratéxica ter en conta o medio ambiente na xestión e ordenación do territorio mediante a difusión e o fomento das mellores prácticas relativas á planificación sostible. Así mesmo, no ámbito de acción prioritario relativo á biodiversidade, propón a protección, conservación e restauración dos solos e as paisaxes, o desenvolvemento sostible dos bosques e a protección e restauración do litoral, cuxa importancia e fraxilidade determinou que o Consello invitase os Estados membros a redobrar os esforzos encamiñados á protección das zonas costeiras, así como o establecemento da estratexia para a súa xestión e ordenación integrada baseada na súa perdurabilidade e sostibilidade.

Á parte do marco de referencia internacional xa citado, débense ter en conta os seguintes **referentes normativos internacionais** relacionados coa protección do medio ambiente aos que o POL ten que prestar atención:

- CONVENCIÓN SOBRE A PROTECCIÓN DO PATRIMONIO MUNDIAL, CULTURAL E NATURAL (1972)

A Conferencia xeral da Organización das Nacións Unidas para a Educación, a Ciencia e a Cultura, na súa 17ª, reunión celebrada en París, aprobou, o 16 de novembro de 1972, esta Convención que obriga as partes a "identificar, protexer, conservar, rehabilitar e transmitir ás xeracións futuras o patrimonio cultural e natural situado no seu territorio".

Cada un dos Estados Partes, con obxecto de garantir unha protección e unha conservación eficaces e revalorizar o máis activamente posible o patrimonio cultural e natural situado no seu territorio, comprométese a:

- Adoptar unha política xeral encamiñada a atribuírlle ao patrimonio cultural e natural unha función na vida colectiva e a integrar a protección dese patrimonio nos programas de planificación xeral.
- Instituír no seu territorio servizos de protección, conservación e revalorización do patrimonio cultural e natural.
- Adoptar as medidas xurídicas, científicas, técnicas, administrativas e financeiras adecuadas, para identificar, protexer, conservar, revalorizar e rehabilitar ese patrimonio.

- DECISIÓN 82/72/CEE DO CONSELLO, DO 3 DE DECEMBRO DE 1981, REFERENTE Á CELEBRACIÓN DO CONVENIO RELATIVO Á CONSERVACIÓN DA VIDA SILVESTRE E DO MEDIO NATURAL DE EUROPA (CONVENIO DE BERNA). (DOL 38 DO 10.2.1982)

A Comunidade Europea é Parte Contratante no Convenio relativo á conservación da vida silvestre e do medio natural de Europa, celebrado en Berna o 19 de setembro de 1979. A flora e a fauna silvestres constitúen un patrimonio natural de importancia capital que debe preservarse e transmitírselles ás xeracións futuras. Ademais dos programas nacionais de protección, as Partes no Convenio consideran necesario establecer unha cooperación no plano europeo. O Convenio ten por obxecto fomentar a cooperación entre os Estados signatarios co fin de garantir a conservación da flora e da fauna silvestres, e dos seus hábitats naturais, así como protexer as especies migratorias ameazadas de extinción. As Partes comprométense a:

- Establecer políticas nacionais de conservación da flora e da fauna silvestres e dos hábitats naturais.
- Integrar a conservación da flora e da fauna silvestres nas súas políticas nacionais de planificación, desenvolvemento e medio ambiente.
- Fomentar a educación e a difusión de información sobre a necesidade de conservar as especies e os seus hábitats.

- CONVENCIÓN RELATIVA AOS HUMEDAIS DE IMPORTANCIA INTERNACIONAL ESPECIALMENTE COMO HÁBITAT DE AVES ACUÁTICAS (CONVENIO RAMSAR) (1982)

Acordo internacional que parte do convencemento de que os humedais constitúen un recurso de gran valor económico, cultural, científico e recreativo, cuxa perda sería irreparable, polo que a Convención ten como

obxectivo o asegurar o uso racional e a conservación dos humedais debido á súa abundante riqueza no tocante á flora e fauna.

O Convenio sobre os Humedais ou Convenio relativo aos humedais de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas (Ramsar, 1971), é un tratado intergobernamental que proporciona o marco para a acción nacional e a cooperación internacional en favor da conservación e o uso racional dos humedais e os seus recursos. Adoptouse na cidade de Ramsar (Irán) en 1971, entrou en vigor a finais de 1975 e foi ratificado por Instrumento do 18 de marzo de 1982 por España. É o único tratado ambiental mundial que se ocupa dun ecosistema en particular. Neste Convenio, ratificado por 154 países, foron inscritos máis de 1.600 humedais que cobren unha superficie de máis de 145 millóns de hectáreas.

O obxectivo principal del Convenio é "a conservación e o uso racional dos humedais mediante accións locais, rexionais e nacionais e grazas á cooperación internacional, como contribución ao logro dun desenvolvemento sostible en todo o mundo".

O Convenio define de forma ampla os humedais que, segundo o artigo 1.1, consisten en: "as extensións de marismas, pantanos e turbeiras, ou superficies cubertas de augas, sexan estas de réxime natural ou artificial, permanentes ou temporais, estancadas ou correntes, doces, salobres ou salgadas, incluídas as extensións de auga mariña a profundidade que en marea baixa non exceda de seis metros. Ademais, poderán comprender as súas zonas ribeiras ou costeiras adxacentes, así como as illas ou extensións de auga mariña dunha profundidade superior aos seis metros en marea baixa, cando se atopen dentro do humedal".

O Convenio adoptou un Sistema de clasificación de tipos de humedais que inclúe 42 tipos, agrupados en tres categorías: humedais mariños e costeiros, humedais continentais e humedais artificiais. A Lista de Ramsar estableceuse conforme o apartado 1 do artigo 2 do Convenio, que di o seguinte: "Cada Parte designará humedais idóneos do seu territorio para seren incluídos na Lista de Humedais de Importancia internacional, que mantén a secretaria da Convención establecida en virtude do artigo 8.

- INSTRUMENTO DE RATIFICACIÓN DO CONVENIO SOBRE AVALIACIÓN DO IMPACTO NO MEDIO AMBIENTE NUN CONTEXTO TRANSFRONTEIRIZO, FEITO EN ESPOO (FINLANDIA) O 25 DE FEBREIRO DE 1991

Este convenio parte da necesidade de asegurar un desenvolvemento ecoloxicamente racional e sostible, e de ter en conta de forma expresa factores medioambientais ao comezo do proceso de toma de decisións, mediante o recurso á avaliación do impacto sobre o medio ambiente, en todos os niveis administrativos oportunos, de maneira que se poidan tomar unhas decisións ecoloxicamente racionais atendendo dilixentemente a reducir ao mínimo posible o impacto prexudicial importante das actividades, especialmente nun contexto transfronteirizo.

Tendo presentes os esforzos realizados polas organizacións internacionais para promover a práctica da avaliación do impacto sobre o medio ambiente, tanto nos niveis nacionais como internacionais, e tendo en conta os traballos efectuados ao respecto baixo os auspicios da Comisión Económica das Nacións Unidas para Europa, especialmente os resultados do Seminario sobre Avaliación do Impacto sobre o Medio Ambiente (setembro de 1987, Varsovia, Polonia), e tomando nota dos Obxectivos e Principios da avaliación do impacto sobre o medio ambiente aprobados polo Consello de Administración do Programa das Nacións Unidas para o Medio Ambiente, e da Declaración ministerial sobre o desenvolvemento sostible (maio 1990, Bergen, Noruega), nace o compromiso de tomar as medidas xurídicas, administrativas ou doutro tipo que sexan necesarias para aplicar os principios de avaliación do impacto sobre o medio ambiente nas súas políticas, plans e programas.

- CONVENIO SOBRE A DIVERSIDADE BIOLÓXICA (CDB) (1992)

O Convenio sobre a diversidade biolóxica (CDB) é o primeiro acordo mundial enfocado á conservación e ao uso sostible da biodiversidade. O CDB adquiriu rapidamente unha aceptación xeneralizada e máis de 150 gobernos asinaron o documento no marco do Cumio en Río de Xaneiro. Actualmente, 191 países ratificárono. O CDB ten tres obxectivos principais:

A conservación da biodiversidade, o uso sostible dos compoñentes da diversidade biolóxica e a participación xusta e equitativa nos beneficios derivados do uso dos recursos xenéticos.

- A DECLARACIÓN DE JOHANNESBURGO (2002)

Documento da segunda Conferencia de Nacións Unidas sobre o Medio Ambiente e o Desenvolvemento ou Cumio da Terra.

- CONVENIO EUROPEO DA PAISAXE (CEP) (2000)

Acordo dos 47 membros do Consello de Europa, preocupados por acadar un desenvolvemento sostible baseado nunha relación equilibrada e harmoniosa entre as necesidades sociais, a economía e o medio ambiente asinado en Florencia o 20 de outubro de 2000, cuxo obxectivo é promover a protección, xestión e ordenación das paisaxes.

Neste Convenio tomouse nota de que a paisaxe desempeña un papel importante de interese xeral nos campos cultural, ecolóxico, medioambiental e social:

- Constitúe un recurso favorable para a actividade económica e que a súa protección, xestión e ordenación poden contribuír á creación de emprego.
- Contribúe á formación das culturas locais e é un compoñente fundamental do patrimonio natural e cultural europeo.
- Contribúe ao benestar dos seres humanos e á consolidación da identidade europea.
- É un elemento importante da calidade de vida das poboacións en todas as partes: nos medios urbanos e rurais, nas zonas degradadas e de gran calidade, no espazos de recoñecida beleza excepcional e nos máis cotiáns.

Tomando nota de que a evolución das técnicas de produción agrícola, forestal, industrial e mineira, así como en materia de ordenación rexional e urbanística, transporte, infraestrutura, turismo e ocio están acelerando en moitos casos a transformación das paisaxes; queren responder á aspiración xeral de gozar de paisaxes de gran calidade e de participar activamente no seu desenvolvemento, estableceron un novo instrumento

consagrado exclusivamente á protección, xestión e ordenación de todas as paisaxes de Europa. Así, cada Parte comprométese a:

- Recoñecer xuridicamente as paisaxes como elemento fundamental do contorno humano, expresión da diversidade do seu patrimonio común cultural e natural e como fundamento da súa identidade.
- Definir e aplicar en materia de paisaxes políticas destinadas á protección, xestión e ordenación da paisaxe mediante a adopción de medidas específicas.
- Establecer procedementos para a participación do público, as autoridades locais e rexionais e outras partes interesadas na formulación e aplicación das políticas en materia de paisaxe.
- Integrar a paisaxe nas políticas de ordenación territorial e urbanística e nas súas políticas en materia cultural, medioambiental, agrícola, social e económica, así como en calquera outra política que poida ter un impacto directo ou indirecto sobre a paisaxe.

- OS OBXECTIVOS DE DESENVOLVEMENTO DO MILENIO (2000)

O obxectivo 7 dos Obxectivos de desenvolvemento do milenio de Nacións Unidas fai referencia a garantir a sostibilidade do medio ambiente.

- CARTA EUROPEA DO TURISMO SOSTIBLE NOS ESPAZOS NATURAIS PROTEXIDOS (CETS) (2001)

A Carta europea do turismo sostible nos Espazos naturais protegidos (CETS) é unha iniciativa que ten como obxectivo global promover o desenvolvemento do turismo en clave de sostibilidade nos Espazos naturais protexidos de Europa.

- DECISIÓN 2005/370/CE DO CONSELLO, DO 17 DE FEBREIRO DE 2005, SOBRE A CELEBRACIÓN, EN NOME DA COMUNIDADE EUROPEA, DO CONVENIO SOBRE O ACCESO Á INFORMACIÓN, A PARTICIPACIÓN DO PÚBLICO NA TOMA DE DECISIÓNS E O ACCESO Á XUSTIZA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE (CONVENIO AARHUS) (DOL 124 DO 17.5.2005)

O Convenio, adoptado no marco da Comisión Económica para Europa das Nacións Unidas, parte da idea de que unha maior implicación e sensibilización dos cidadáns con relación aos problemas medioambientais conduce a unha mellor protección do medio ambiente. O Convenio ten por obxecto contribuír a protexer o dereito de cada persoa, das xeracións presentes e futuras, a vivir nun medio ambiente adecuado para a súa saúde e o seu benestar. Para acadar o devandito obxectivo, o Convenio propón intervir en tres ámbitos:

- Garantir o acceso do público ás informacións sobre medio ambiente de que dispoñen as autoridades públicas.
- Favorecer a participación do público na toma de decisións que teñan repercusións sobre o medio ambiente.
- Ampliar as condicións de acceso á xustiza en materia de medio ambiente.

2.1.2. Contexto normativo nacional

Non cabe dúbida de que un dos principios integradores deste documento de ordenación é a protección do litoral, tanto desde o punto de vista social, como dos valores ecolóxico-ambientais e recursos que encerra. Neste último sentido, este documento debe integrar a planificación ambiental, e moi especificamente a planificación e ordenación dos espazos naturais e ecosistemas costeiros. Destácanse a seguir as normas máis representativas que deben enmarcarse no amplo contexto legal vixente recollido no Anexo correspondente.

- A CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

A **Constitución española**, no seu artigo 40, establece que os poderes públicos deberán de procurar o progreso social e económico, así como unha distribución da renda rexional e persoal máis equitativa. No artigo 45, consagra o dereito de todos os cidadáns a gozaren dun medio natural adecuado para o desenvolvemento da persoa e da calidade de vida, bens ambos dependentes do mandato dirixido aos poderes públicos da utilización racional dos recursos naturais.

A Sentenza do Tribunal Constitucional 77/1984, do 3 de xullo, sinala que a ordenación do territorio: «ten por obxecto a actividade consistente na delimitación dos diversos usos a que poida destinarse o solo ou espazo físico territorial».

A Constitución española referiuse, de xeito expreso, á ordenación do territorio unicamente no relativo á distribución competencial, atribuíndolles ás Comunidades Autónomas a competencia exclusiva na materia no artigo 148.1.3, se así o asumían os seus Estatutos de Autonomía. Unha primeira cuestión formulada concrétase no alcance da distinción efectuada por algunhas destas normas estatutarias, no sentido de discriminar entre ordenación do territorio e ordenación do litoral. Porén, o Tribunal Constitucional, na Sentenza 149/1991, negou toda distinción entre litoral e territorio, afirmando que a ordenación do territorio se estende á ordenación do litoral. Esta sentenza ten tamén grande importancia porque delimita o alcance da competencia autonómica na materia ao dilucidar a súa posible infracción por preceptos da Lei de costas. Neste asunto, o Tribunal Constitucional, no fundamento xurídico primeiro da sentenza mencionada, expresa: «A idea de “ordenación” do territorio naceu xustamente da necesidade de coordinar ou harmonizar, desde o punto de vista da súa proxección territorial, os plans de actuación de distintas Administracións.

A Constitución española de 1978 establece no seu artigo 132.1 que a lei ha de regular o réxime xurídico do dominio público, inspirándose nos principios de inembargabilidade, inalienabilidade e imprescritibilidade. Neste contexto, é evidente a relevancia do dominio público marítimo-terrestre, pois é o único de cantos existen directamente individualizado e definido como tal na Constitución (art. 132.2). As competencias estatais en materia de costas e portos teñen a súa base nos artigos 132.2 e 149.1.20. da Constitución. Efectivamente, o primeiro deles establece que, “son bens do dominio público estatal (…) a zona marítimo-terrestre, as praias e os recursos naturais da zona económica e a plataforma continental. Segundo o artigo 149.1.20, a Administración do Estado ten competencias exclusivas sobre iluminación de costas e sinais marítimos e en portos de interese xeral.

- LEI 22/1988, DO 28 DE XULLO, DE COSTAS

No ámbito estatal, a xestión administrativa do litoral enmárcase xuridicamente na Lei 22/1988, do 28 de xullo, de costas.

Para superar a situación de degradación costeira, e en cumprimento do anunciado mandato constitucional, promulgouse a Lei 22/1988, do 23 de xullo, de costas (BOE 19.07.1988), que recolle tanto os criterios contidos na Recomendación 29/1973, do Consello de Europa, sobre protección de zonas costeiras, como na Carta do Litoral de 1981, da Comunidade Económica Europea e noutros plans e programas dela.

A dita Lei foi desenvolvida mediante Regulamento, aprobado polo Real Decreto 1471/1989, do 1 de decembro (BOE 12.12.1989; corrección de erros no BOE 23.01.1990). Este Regulamento foi modificado parcialmente polo Real Decreto 1112/1991, do 18 de setembro, a raíz de dúas sentenzas do Tribunal Constitucional. O Tribunal Constitucional ditou as sentenzas 149/1991, do 4 de xullo, e 198/1991, do 17 de outubro, nos recursos de inconstitucionalidade interpostos contra determinados preceptos da Lei de costas, e nos conflitos positivos de competencias presentados en relación con outros do Regulamento Xeral para desenvolvemento e execución da Lei de costas.

A Lei de costas foi modificada, mediante Resolución do 21 de novembro da Subsecretaría, mediante a Lei 53/2002, do 30 de decembro, de medidas fiscais, administrativas e da orde social; mediante a Lei 13/2003, do 23 de maio, reguladora do contrato de concesión de obras públicas; e a través da Lei 42/ 2007, do 13 de decembro, do patrimonio natural e a biodiversidade.

O presente Plan de ordenación do litoral adapta as súas determinacións ás establecidas na propia Lei de costas, tanto polo que se refire aos criterios xerais e particulares que a inspiran como ao réxime específico de limitacións de usos que a propia lei estipula co fin de protexer o dominio público marítimo-terrestre. Neste ámbito, a aplicación dos criterios de ordenación contidos no presente POL coordinarase, na forma que corresponda, coa regulación derivada da Lexislación de Costas.

A garantía de conservación do dominio público marítimo-terrestre no pode obterse só mediante unha acción eficaz sobre a estreita franxa que ten esa cualificación xurídica, senón que resulta tamén imprescindible a actuación sobre a franxa estremeira, para evitar que o peche das perspectivas visuais para a construción de edificacións, a propia sombra que proxectan os edificios sobre a ribeira do mar, as verteduras incontroladas e, en xeral, a incidencia negativa da presión edificatoria e dos usos e actividades que ela xera sobre o medio natural poidan causar danos irreparables ou de moi difícil e custosa reparación.

Ademais, determináronse na Lei de costas certas servidumes legais para unha maior protección do dominio público marítimo-terrestre, nas que se limitan os usos permitidos. Para tales efectos, contémplanse e regúlanse nos artigos 23 a 30 as seguintes:

a) unha zona de servidume de protección, de 100 metros, ampliable ata 200 metros de acordo coa da Comunidade Autónoma e o Concello correspondente, cuando sexa necesario para asegurar a efectividade da servidume, tendo en conta as peculiaridades do tramo de costa de que se trate (20 metros en solo urbano clasificado como tal á entrada en vigor da Lei de costas, segundo a disposición transitoria novena, punto 1, do RC, incorporada na nova redacción da disposición transitoria terceira, apartado 3, da Lei de costas), que se estende ao longo da costa terra dentro desde a ribeira do mar, e na que se sitúan os servizos e equipamentos públicos.

En virtude do artigo 25.1 da Lei de costas, na zona de servidume de protección estarán prohibidos (agás que se obteñan as autorizacións excepcionais previstas no artigo 25.3 da Lei de costas), os seguintes usos e actividades:

- Edificacións destinadas a residencia ou habitación, incluídas as hoteleiras.
- Construción ou modificación de vías de transporte interurbano, as dunha intensidade media diaria superior a 500 vehículos/día e as que, en xeral, discorran lonxitudinalmente (e non puntualmente) pola zona de servidume.
- Actividades que impliquen a destrución de xacementos de áridos, salvo a súa achega ás praias.
- Tendido aéreo de liñas de alta tensión.
- Verteduras de residuos sólidos, entullo e augas residuais sen depuración.
- Publicidade en xeral, salvo en fachadas de establecementos.

Con carácter ordinario (artigo 25.2. LC), “só se permitirán nesta zona as obras, instalacións e actividades que, pola súa natureza, no poidan ter outra localización ou presten servizos necesarios o convenientes para o uso do dominio público marítimo-terrestre, así como as instalacións deportivas descubertas”.

Excepcionalmente (artigo 25.3 da Lei de costas), e por razóns de utilidade pública debidamente acreditadas, o Consello de Ministros poderá autorizar as actividades e instalacións a que se refiren as letras a) e d) do artigo 25.1. Na mesma forma, poderán ser autorizadas as edificacións a que se refire a letra a) e as instalacións industriais nas que non concorran os requisitos do apartado 2 deste artigo, que sexan de excepcional importancia e que, por razóns económicas xustificadas, sexa conveniente a súa instalación no litoral, sempre que, en ambos os casos, se localicen en zonas de servidume correspondentes a tramos de costa que non constitúan praia nin zonas húmidas ou outros ámbitos de especial protección.

b) unha zona de servidume de tránsito, de 6 metros, medidos terra dentro a partir do límite interior da ribeira do mar, e que, polo tanto, queda integrada na zona de protección. Esta zona deberá deixarse permanentemente expedita para o paso público peonil e para os vehículos de vixilancia e salvamento, agás en espazos especialmente protexidos. En lugares de tránsito difícil ou perigoso a dita largura poderá ampliarse no que resulte necesario, ata un máximo de 20 metros. Esta zona poderá ser ocupada excepcionalmente por obras que se vaian realizar no dominio público marítimo-terrestre. En tal caso, substituirase a zona de servidume por outra nova en condicións análogas, na forma en que sinale a Administración do Estado. Tamén poderá ser ocupada para a execución de paseos marítimos.

c) unha zona de servidume de acceso ao mar. A servidume de acceso público e gratuíto ao mar recaerá sobre os terreos estremeiros ou contiguos ao dominio público marítimo-terrestre, na lonxitude e largura que demanden a natureza e finalidade do acceso.

Para asegurar o uso público do dominio público marítimo-terrestre, os plans e normas de ordenación territorial e urbanística do litoral establecerán, agás en espazos cualificados como de especial protección, a previsión de suficientes accesos ao mar e aparcadoiros, fóra do dominio público marítimo-terrestre. Para estes efectos, nas zonas urbanas e urbanizables, os de tráfico rodado deberán estar separados entre si, como máximo, 500 metros, e os peonís, 200 metros. Todos os accesos deberán estar sinalizados e abertos ao uso público cando estean rematados. Non se permitirán en ningún caso obras ou instalacións que interrompan o acceso ao mar sen que os interesados propoñan unha solución alternativa que garanta a súa efectividade en condicións análogas ás anteriores, a xuízo da Administración do Estado.

d) unha zona de influencia, que abrangue un mínimo de 500 metros desde a ribeira do mar e na que se establecen condicións mínimas para a protección do dominio público marítimo-terrestre, que deberán ser respectadas pola ordenación territorial e urbanística.

Nesta zona de influencia, a Lei marca determinadas pautas, "sen prexuízo das medidas adicionais de protección que promulguen as Comunidades Autónomas e os Concellos en materia de medio ambiente e de ordenación do territorio e urbanismo", formulando criterios para a protección do dominio público marítimo-terrestre. (artigo 30.1 da Lei de costas):

- Prever aparcadoiros fóra da servidume de tránsito nas praias de acceso rodado.
- Evitar formación de pantallas arquitectónicas ou acumulación de volumes, dando para iso unha edificabilidade nesta zona inferior á media do solo urbanizable programado ou apto para urbanizar do municipio.

Especial referencia merece DE O contido do artigo 22 da Lei de costas en virtude do cal "a Administración do Estado ditará normas para a protección de determinados tramos de costa", en desenvolvemento do previsto nos artigos 23.2, 25, 27.2 e 28.1 e 29 desta Lei. As ditas normas someteranse a informe das Comunidades Autónomas e dos Concellos a cuxo territorio afecten. Os artigos enunciados fan referencia aos seguintes contidos:

- Artigo 23.2. Ampliación da servidume de protección tendo en conta as peculiaridades do tramo de costa de que se trate.
- Artigo 25.3. Nas zonas de servidume de protección de tramos de costa que constitúen ámbitos de especial protección poderanse excluír os usos excepcionais motivado por utilidade pública e razóns económicas xustificadas.
- Artigo 27.2. Servidume de tránsito: identificación de tramos de costa con lugares de tránsito difícil ou perigoso. Ampliación da largura da dita superficie.
- Artigo 28.1. Servidume de acceso ao mar: en espazos cualificados de especial protección poderase excluír a previsión de accesos ao mar.
- Artigo 29. Extracción de áridos na zona de influencia.

A lonxitude de costa para incluír nas normas deberá referirse, como mínimo, a unha unidade fisiográfica ou morfolóxica relativa á dinámica litoral ou ao territorio respectivamente, ou, se é o caso, a un ou varios termos municipais estremeiros completos (artigo 41.3 do Regulamento).

O Título III da Lei establece as disposicións relativas á utilización do dominio público marítimo-terrestre, e o Título sexto fai referencia ás competencias administrativas, citando os tipos de obra que terán a cualificación de obras de interese xeral, e serán polo tanto competencia da Administración central (artigo 111 da Lei de costas).

Correspóndenlle á Administración Xeral do Estado, a través da Dirección Xeral de Costas, do Ministerio de Medio Ambiente, a xestión do dominio público marítimo-terrestre, así como o outorgamento ou denegación de autorizacións nas zonas de servidume de tránsito e de acceso ao mar. A ocupación e aproveitamento do dominio público marítimo-terrestre leva consigo o pagamento do correspondente canon de ocupación e aproveitamento, establecido no artigo 84 da Lei de costas.

As autorizacións na zona de servidume de protección, atribuídas inicialmente na Lei de costas e o Regulamento de desenvolvemento á Administración Xeral do Estado, pasaron ás Comunidades Autónomas (Sentenza do Tribunal Constitucional 149/1991, na que se declara inconstitucional o artigo 110.b) da LC, e S.T.C. 198/1991, na se que declara tamén inconstitucional o apartado 1.b) do artigo 203 do RC), sen prexuízo das competencias dos Concellos afectados para outorgaren as licenzas urbanísticas, se é o caso.

A autorización de verteduras desde terra ao mar é, así mesmo, competencia propia das Comunidades Autónomas. Foi declarado inconstitucional, e conseguintemente nulo, o artigo 110.h da Lei de costas, que atribuía a autorización á Administración Xeral do Estado - Sentenza do Tribunal Constitucional 149/1991, Fundamento Xurídico 7.A.g).

O obxectivo principal da lexislación costeira será acadar un uso/desenvolvemento sostible dos recursos costeiros a través dunha xestión integral deles. Propúgnase a introdución dos principios medioambientais en todas as actividades sectoriais con incidencia na costa e o medio mariño. Entre estes principios, destacan os de desenvolvemento sostible, prevención, precaución, restauración, repartición equitativa e xestión sostible dos recursos comúns, compatibilidade entre os diversos usos do espazo e prioridade das actividades dependentes do litoral.

O dominio público portuario estatal está regulado pola **Lei 27/1992, do 24 de novembro, de portos do Estado e da mariña mercante** (modificada, entre outras disposicións, pola Lei 62/1997, do 26 de decembro, BOE 30.12.1997, e pola Lei 48/2003, do 26 de novembro, de réxime económico e de prestación de servizos dos portos de interese xeral, BOE 27.11.2003, corrección de erros e erratas BOE 03.02.2004), que queda fóra do ámbito de ordenación do POL.

- DIRECTRICES SOBRE ACTUACIÓNS EN PRAIAS E TRATAMENTO DO BORDO COSTEIRO

España é un país cunha lonxitude de costa de aproximadamente 7.880 quilómetros, e é un feito que en gran parte desta se foi producindo de xeito progresivo un forte proceso urbanizador, que orixinou unha utilización plenamente urbana de gran parte do litoral. Moitos usos e actividades do litoral español son, porén, fundamentais desde o punto de vista económico pero, pola súa vez, levan consigo unha degradación, que a longo prazo é negativa para a propia rexión litoral.

É fundamental protexer a franxa litoral das fortes demandas ás que se ve sometida, posto que se trata dun espazo caracterizado fundamentalmente pola súa alta sensibilidade e por presentar unha difícil recuperación do seu equilibrio físico.

O obxectivo principal que motivou á Dirección Xeral de Costas (Secretaría Xeral para o Territorio e a Biodiversidade do Ministerio de Medio Ambiente) á elaboración destas Directrices consiste en ofrecer unha guía acerca de cales deben ser o contido, enfoque e obxectivos dos proxectos correspondentes ás obras litorais de interese xeral, reguladas no artigo 111 da Lei de costas e de competencia do Estado, entre as que destacan aquelas que perseguen a protección da integridade da costa, o seu libre acceso e uso público, a garantía do tránsito litoral, calquera que sexa a natureza dos bens que o integren, etc.

- REAL DECRETO LEXISLATIVO 1/2001, DO 20 DE XULLO, POLO QUE SE APROBA O TEXTO REFUNDIDO DA LEI DE AUGAS

Débense ter en conta as modificacións introducidas no texto refundido da Lei de augas, pola Lei 24/2001, do 27 de decembro, de medidas fiscais, administrativas e da orden social; a Lei 11/2005, do 22 de xuño, pola que

se modifica a Lei 10/2001, do 5 de xullo, do Plan hidrolóxico nacional; o Real Decreto-lei 4/2007, do 13 de abril; a Lei 42/2007, do 13 de decembro, do patrimonio natural e da biodiversidade; a Lei 16/2002, do 1 de xullo, de prevención e control integrados da contaminación., a Lei 53/2002, do 30 de decembro, de medidas fiscais, administrativas e da orde social; a Lei 13/2003, do 23 de maio, reguladora do contrato de concesión de obras públicas; e a Lei 62/2003, do 30 de decembro, de medidas fiscais, administrativas e da orde social.

Esta Lei foi desenvolvida polo Real Decreto 849/1986, do 11 de abril, polo que se aproba o Regulamento do Dominio público hidráulico que desenvolve os títulos preliminar, I, IV, V, VI, VII e VIII do texto refundido da Lei de augas, aprobado polo Real Decreto Lexislativo 1/2001, do 20 de xullo.(Modificado por: Real Decreto 606/2003, do 23 de maio, por Real Decreto 907/2007, do 6 de xullo, polo que se aproba o Regulamento da Planificación Hidrolóxica, por Real Decreto 1620/2007, do 7 de decembro, polo que se establece o réxime xurídico da reutilización das augas depuradas. Por Real Decreto 9/2008, do 11 de xaneiro, por Resolución do 21 de novembro de 2001, da Subsecretaría, e polas Sentenzas do 25 de xaneiro de 2005, do 26 de xaneiro de 2004, e do 18 de outubro de 2006, da Sala Terceira do Tribunal Supremo).

Esta Lei ten por obxecto a regulación do dominio público hidráulico, do uso da auga e do exercicio das competencias atribuídas ao Estado nas materias relacionadas co dito dominio no marco das competencias delimitadas no artigo 149 da Constitución.

É tamén obxecto desta Lei o establecemento das normas básicas de protección das augas continentais, costeiras e de transición, sen prexuízo da súa cualificación xurídica e da lexislación específica que lles sexa de aplicación.

As augas continentais superficiais, así como as subterráneas renovables, integradas todas elas no ciclo hidrolóxico, constitúen un recurso unitario, subordinado ao interese xeral, que forma parte do dominio público estatal como dominio público hidráulico.

Constitúen o dominio público hidráulico do Estado:

- As augas continentais, tanto as superficiais como as subterráneas renovables con independencia do tempo de renovación.
- As canles de correntes naturais, continuas ou descontinuas.
- Os leitos dos lagos e lagoas e os dos encoros superficiais en canles públicas.
- Os acuíferos, para os efectos dos actos de disposición ou de afección dos recursos hidráulicos.
- As augas procedentes da desalgadura de auga de mar.

Son obxectivos da protección das augas e do dominio público hidráulico:

- Previr a deterioración, protexer e mellorar o estado dos ecosistemas acuáticos, así como dos ecosistemas terrestres e humedais que dependan de xeito directo dos acuáticos en relación coas súas necesidades de auga.
- Promover o uso sostible da auga protexendo os recursos hídricos dispoñibles e garantindo unha subministración suficiente en bo estado.
- Protexer e mellorar o medio acuático establecendo medidas específicas para reducir progresivamente as verteduras, as emisións e as perdas de substancias prioritarias, así como para eliminar ou suprimir de forma gradual as verteduras, as emisións e as perdas de substancias perigosas prioritarias.
- Garantir a redución progresiva da contaminación das augas subterráneas e evitar a súa contaminación adicional.
- Paliar os efectos das inundacións e secas.
- Acadar, mediante a aplicación da lexislación correspondente, os obxectivos fixados nos tratados internacionais para previr e eliminar a contaminación do medio ambiente mariño.
- Evitar calquera acumulación de compostos tóxicos ou perigosos no subsolo o calquera outra acumulación, que poida ser causa de degradación do dominio público hidráulico.
- Garantir a asignación das augas de mellor calidade das existentes nunha área ou rexión ao abastecemento de poboacións.

O exercicio das funcións do Estado, en materia de augas, someterase, segundo se recolle no artigo 14 deste Real Decreto Lexislativo 1/2001, do 20 de xullo, polo que se aproba o texto refundido da Lei de Augas, entre outros ao principio de **compatibilidade da xestión pública da auga coa ordenación do territorio**, a conservación e protección do medio ambiente e a restauración da natureza.

Os Organismos de bacía e a Administración ambiental competente coordinarán as súas actuacións para a conservación, a protección eficaz, a xestión sostible e a recuperación das zonas húmidas, especialmente daquelas que posúan un interese natural ou paisaxístico.

2.1.3. Contexto normativo autonómico

De acordo co disposto nos artigos 148.1.3 da **Constitución española** e o artigo 27.3 da Lei Orgánica 1/1981, do 6 de abril, pola que se aprobou o **Estatuto de Autonomía de Galicia**, correspóndelle en exclusiva á Comunidade Autónoma galega a competencia en materia de ordenación do territorio e do litoral, urbanismo e vivenda. Recóllense a seguir as normas máis significativas que se ven complementadas no Anexo correspondente.

- LEI 10/1995, DO 23 DE NOVEMBRO, DE ORDENACIÓN DO TERRITORIO DE GALICIA

Xorde coa finalidade de establecer os obxectivos fundamentais e crear os instrumentos necesarios para a coordinación da política territorial e a ordenación do espazo da Comunidade Autónoma de Galicia, e co obxecto de favorecer a utilización racional do territorio galego e protexer o medio natural, mellorar a calidade de vida e contribuír ao equilibrio territorial, regulando os diferentes instrumentos de ordenación do territorio, o seu contido e relación de interdependencia, así como as canles procedementais para a súa elaboración e o réxime da súa vixencia, modificación e revisión. Para o dito fin, crea e regula os seguintes instrumentos:

- Directrices de ordenación do territorio.
- Plans territoriais integrados.
- Programas coordinados de actuación.
- Plans e proxectos sectoriais de incidencia supramunicipal.
- Plans de ordenación do medio físico.

Este catálogo de figuras permite a configuración dun marco territorial global e flexible, que dea cabida a actuacións tanto de carácter sectorial como integradas, sen excluír a posibilidade de arbitrar solucións puntuais allí onde sexa preciso.

Estes instrumentos previstos na Lei 10/1995, do 23 de novembro, de ordenación do territorio de Galicia, son de conformidade co que establece o seu artigo 5, complementarios e non excluíntes dos que respecto á ordenación urbanística do solo se regulan na súa lexislación específica.

A doutrina do Tribunal Constitucional veu modular a intención do lexislador estatal, ao interpretar nun acabado corpo hermenéutico, constituído basicamente polas sentenzas do 5 e 11 de xullo de 2001, e 27 de febreiro de 2002, ata onde se estenden as competencias estatais para determinar as clases básicas de solo e, xa que logo, onde comezan as competencias das Comunidades Autónomas para establecer a súa propia política territorial e os mecanismos de ordenación urbanística que a fagan posible, sen que as facultades estatais poidan proxectarse de maneira que impidan o exercicio das competencias que a Constitución lle atribuíu ás Comunidades Autónomas para establecer o seu propio e singular marco normativo que regule o modelo territorial e de asentamento no seu propio territorio.

- LEI 9/2002, DO 30 DE DECEMBRO, DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA E PROTECCIÓN DO MEDIO RURAL DE GALICIA, MODIFICADA POLA LEI 15/2004, DO 29 DE DECEMBRO

Neste contexto, o Parlamento de Galicia aproba **a Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia, modificada pola Lei 15/2004, do 29 de decembro**, que dedica unha singular atención á protección das zonas costeiras establecendo novos criterios de clasificación do solo e unha regulación que se fundamenta en criterios de desenvolvemento sostible, regulando que sexan tamén os instrumentos de ordenación do territorio os que determinen estas clases de solo. Neste sentido, dispón no seu artigo 104, como criterios de adaptación ao ambiente, que as construcións e instalacións haberán de adaptarse ao ambiente en que estivesen localizadas, e para tal efecto, nos lugares de paisaxe aberta ou natural, sexa rural ou marítima, ou nas perspectivas que ofrezan os conxuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos ou tradicionais e nas inmediacións das estradas ou camiños de traxecto pintoresco, non se permitirá que a localización, masa ou altura das construcións, muros e cerramentos, ou a instalación doutros elementos, limiten o campo visual para contemplar as belezas naturais, rompan a harmonía da paisaxe, desfiguren a perspectiva propia dela ou limiten ou impidan a contemplación do conxunto. Así, o artigo 53 impón que os plans xerais de ordenación municipal deberán conter as determinacións necesarias para que as construcións e instalacións cumpran as condicións de adaptación ao ambiente establecidas polo artigo 104 desta Lei, e a delimitación das bacías de interese paisaxístico no termo municipal, así como as medidas para a súa adecuada protección e recuperación.

Neste espírito lexislativo de protección territorial, en especial do litoral, establece que o **solo rústico de especial protección de costas** está constituído polos terreos situados fóra dos núcleos rurais e de solo urbano que se sitúen a unha distancia inferior a 200 metros do límite interior da ribeira do mar (artigo 32.2.e), e regula a categoría especial de **solo rústico de protección paisaxística**, (artigo 32.2.g) constituído polos terreos que determine o planeamento urbanístico ou **os instrumentos de ordenación do territorio** coa finalidade de preservar as vistas panorámicas do territorio, o mar, o curso dos ríos o os vales, e dos monumentos ou edificacións de singular valor; categorías todas elas dirixidas á protección do litoral. Iso, sen prexuízo das demais categorías de solo rústico orientadas á protección de elementos valiosos do medio natural en Galicia, como son o **solo rústico de protección de augas**, (artigo 32.2.d) constituído polos terreos situados fóra dos núcleos rurais e do solo urbano, definidos na lexislación reguladora das augas continentais como canles naturais, ribeiras e marxes das correntes de auga e como leito ou fondo das lagoas e encoros, terreos inundados e zonas húmidas e as súas zonas de servidume; o **solo rústico de protección de espazos naturais** (artigo 32.2.f), constituído polos terreos sometidos a algún réxime de protección por aplicación da Lei 9/2001, de conservación da natureza, ou da lexislación reguladora dos espazos naturais, a flora e a fauna. Igualmente terán a dita consideración os terreos que **os instrumentos de ordenación do territorio**, as normas provinciais de planeamento ou o planeamento urbanístico estimen necesario protexer polos seus valores naturais, ambientais, científicos ou recreativos. O artigo 32.2.b regula o **solo rústico de protección forestal**, constituído polos terreos destinados a explotacións forestais e os que sustenten masas arbóreas que deban ser protexidas por cumprir funcións ecolóxicas, produtivas, paisaxísticas, recreativas ou de protección do solo, e igualmente por aqueles terreos de monte que, mesmo se non sustentan masas arbóreas, deban ser protexidos por cumprir as devanditas funcións e, en todo caso, polas áreas arbóreas formadas por especies autóctonas, así como por aquelas que sufrisen os efectos dun incendio a partir da entrada en vigor da presente Lei ou nos cinco anos anteriores a ela. Igualmente se consideran solo rústico de protección forestal aquelas terras que declare a Administración competente como áreas de especial produtividade forestal, os montes públicos e os montes veciñais en man común.

Tendo moi presente a importancia de extremar a protección do territorio, cando un terreo, polas súas características, poida corresponder a varias categorías de solo rústico, optarase entre incluílo na categoría que outorgue maior protección ou ben incluílo en varias categorías, cuxos réximes se aplicarán de forma complementaria; neste caso, se se produce contradición entre os devanditos réximes, prevalecerá a que outorgue maior protección (artigo 32.3).

Nos artigos 33 a 39, a mesma lei regula os usos e actividades destas categorías de solo.

Con especial referencia ao litoral, a Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia, establece no seu artigo 85.7d que, en todo caso, **dado o valor do litoral como recurso natural e ambiental non renovable, entenderase que a ordenación urbanística dos terreos situados na franxa de 500 metros desde a ribeira do mar lles afecta aos intereses autonómicos**, e prevé un instrumento específico, o Plan sectorial de ordenación do litoral, onde se recollerán as condicións específicas deste ámbito territorial (disposición transitoria oitava).

A Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia, foi modificada sucesivamente pola Lei 15/2004, do 29 de decembro, pola Lei 18/2008, do 29 de decembro, de vivenda de Galicia, pola Lei 6/2007, do 11 de maio, de medidas urxentes en materia de ordenación do territorio e do litoral de Galicia, pola Lei 3/2008, do 23 de maio, de ordenación da minería de Galicia, pola Lei 6/2008, do 19 de xuño, de medidas urxentes en materia de vivenda e solo, e respecto á disposición adicional terceira, quedou suspendida a vixencia e aplicación desta disposición como consecuencia da suspensión da disposición adicional segunda da Lei da Comunidade Autónoma de Galicia 18/2008, do 29 de decembro, de vivenda por recurso de inconstitucionalidade nº 3644-2009 promovido polo presidente do Goberno invocando o artigo 161.2 da Constitución. Esta suspensión produce efectos desde a data de interposición do recurso (20-04-2009) para as partes e desde a publicación no BOE (19-05-2009) para terceiros.

- A LEI 6/2007, DO 11 DE MAIO, DE MEDIDAS URXENTES EN MATERIA DE ORDENACIÓN DO TERRITORIO E DO LITORAL DE GALICIA

A Lei 6/2007, do 11 de maio, de medidas urxentes en materia de ordenación do territorio e do litoral de Galicia (DOG 16/5/2007), expresa no seu artigo 2 que o Plan de ordenación do litoral a que fai referencia a disposición transitoria oitava da Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia, terá a natureza dun **Plan territorial integrado** regulado na Lei 10/1995, do 23 de novembro, de ordenación do territorio de Galicia, co obxecto de establecer os criterios, principios e normas xerais para a ordenación urbanística da zona litoral baseada en criterios de perdurabilidade e sostibilidade, así como a normativa necesaria para garantir a conservación, protección e posta en valor das zonas costeiras.

- LEI 7/2008, DO 7 DE XULLO, DE PROTECCIÓN DA PAISAXE DE GALICIA

De acordo coas disposicións do Convenio europeo da paisaxe, aprobado en Florencia o 20 de outubro de 2000 por proposta do Consello de Europa, e cuxa entrada en vigor tivo lugar o 1 de marzo de 2004, recoñécese xuridicamente a paisaxe entendéndoa como "elemento esencial para o benestar individual e social, cuxa protección, xestión e planeamento comporta dereitos e obrigas para todos", tal e como así o define o dito convenio. A Comunidade Autónoma de Galicia procedeu a regular a materia da paisaxe de conformidade co ámbito competencial establecido nos artigos 27.3 e 27.30 do Estatuto de autonomía de Galicia, referentes ás competencias exclusivas da Comunidade galega nas materias de ordenación do territorio, urbanismo e vivenda e ás normas adicionais sobre protección do medio ambiente e da paisaxe, nos termos do artigo 149.1.23 da Constitución española, a través da Lei 7/2008, do 7 de xullo, de protección da paisaxe de Galicia.

Entre os principios que inspiran a lei de protección da paisaxe de Galicia e que deben rexer as actuacións dos poderes públicos nesta materia, baseados nos contidos do Convenio europeo da paisaxe asinado en Florencia por proposta do Consello de Europa o 20 de outubro de 2000, atópanse os seguintes:

- Defender e preservar a paisaxe, favorecendo unha relación harmónica e respectuosa entre a xente e o seu contorno, e promovendo un uso racional e ordenado do territorio, que teña en conta os valores naturais e culturais das paisaxes.
- Deseñar e aplicar políticas destinadas á protección, xestión e ordenación da paisaxe, integrando estas políticas nas de protección ambiental, de ordenación territorial e urbanística, en materia cultural, turística, agraria, social ou económica, e naqueloutras que poidan ter un impacto directo ou indirecto sobre as paisaxes.

Neste contexto, e de conformidade co artigo 5 da Lei 7/2008, do 7 de xullo, de protección da paisaxe de Galicia, os poderes públicos velarán para que, no ámbito da súa competencia e da natureza de cada territorio, se adopten as medidas específicas necesarias para a protección, xestión e ordenación da paisaxe. Os poderes públicos integrarán a consideración da paisaxe nas políticas de ordenamento territorial e urbanístico, e nas súas políticas ambientais, do patrimonio cultural, agrícolas, forestais, sociais, turísticas, industriais e económicas, así como en calquera outra política sectorial que poida producir un impacto directo ou indirecto sobre a paisaxe.

As actuacións das Administracións públicas en materia de paisaxe deben atender, como mínimo, segundo o disposto no artigo 6 Lei 7/2008, do 7 de xullo, de protección da paisaxe de Galicia, aos seguintes fins:

- A protección da paisaxe: entendida como todas aquelas accións que teñan como fin a preservación e conservación dos elementos máis significativos e característicos dunha paisaxe, xustificados polo seu valor patrimonial como resultante da súa configuración natural ou da intervención humana sobre ou medio.
- A xestión da paisaxe: entendendo como tal aquelas accións que desde unha perspectiva de uso sostible do territorio garantan o mantemento regular da paisaxe, co fin de guiar as transformacións inducidas polos procesos sociais, económicos e ambientais.
- A ordenación da paisaxe: que serán todas aquelas accións que presenten un carácter prospectivo particularmente acentuado con intención de manter, mellorar, restaurar ou rexenerar paisaxes.

A Lei 7/2008, do 7 de xullo, de protección da paisaxe, establece os instrumentos para a protección, xestión e ordenación da paisaxe. Entre estes instrumentos están os catálogos da paisaxe de Galicia, as directrices de paisaxe, os estudos de impacto e integración paisaxística e os plans de acción da paisaxe en áreas protexidas.

Os catálogos da paisaxe refírense ás grandes áreas xeográficas establecidas, sinalándose o seu contido mínimo, a delimitación das unidades de paisaxe e a posibilidade de que nelas se identifiquen determinadas zonas como áreas de especial interese paisaxístico.

As directrices da paisaxe fixan propostas de obxectivos de calidade paisaxística para as unidades de paisaxe definidas, e así mesmo prevén o seu contido mínimo e a súa aprobación polo Consello da Xunta de Galicia. Prevese, tamén, a incorporación destas directrices cos instrumentos de ordenación territorial e urbanística, coa conseguinte vinculación xurídica na planificación sectorial.

Sublíñase a integración dos criterios dirixidos á protección da paisaxe nas avaliacións ambientais estratéxicas daqueles plans e programas que deban someterse a este procedemento de acordo co que prevé a Lei 9/2006, do 28 de abril, sobre avaliación dos efectos de determinados plans e programas en materia de medio ambiente, así como os estudos de impacto e integración paisaxística que deben constar en todos aqueles proxectos suxeitos á avaliación de impacto ambiental, nos que se avaliarán os efectos do proxecto sobre a paisaxe, determinando os seus contidos mínimos.

2.2. O PLAN DE ORDENACIÓN DO LITORAL COMO INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

A Lei 10/1995, do 23 de novembro, de ordenación do territorio de Galicia, creou os instrumentos necesarios para a coordinación da política territorial e a ordenación do espazo da Comunidade Autónoma de Galicia, co obxecto de favorecer a utilización racional do territorio galego e protexer o medio natural, mellorar a calidade de vida e contribuír ao equilibrio territorial.

A Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia, modificada pola Lei 15/2004, do 29 de decembro, na liña das políticas europeas de desenvolvemento sostible, declara que a súa finalidade é mellorar substancialmente a calidade da ordenación urbanística para favorecer o desenvolvemento equilibrado e sostible do territorio, contribuír a elevar a calidade de vida e a cohesión social da poboación, protexer e potenciar o patrimonio natural e cultural e garantir o dereito constitucional a gozar dunha vivenda digna nun contorno de calidade. A plena efectividade das medidas establecidas na Lei 9/2002 descansa esencialmente no Plan xeral de ordenación municipal, que é o instrumento de ordenación urbanística integral do termo municipal, clasifica o solo para o establecemento do réxime xurídico correspondente, define os elementos fundamentais da estrutura xeral adoptada para a ordenación urbanística do territorio e establece as determinacións orientadas a promover o seu desenvolvemento e execución.

Malia finalizar xa o prazo para adaptar o planeamento urbanístico ao disposto na devandita Lei 9/2002, a gran maioría dos plans de ordenación actualmente en vigor quedaron obsoletos porque nin se acomodaron á normativa urbanística e ambiental actualmente vixente, nin resultan compatibles coas mínimas esixencias de sostibilidade económica, social e ambiental.

A Lei 6/2007, de medidas urxentes en materia de ordenación do territorio e do litoral de Galicia, formula a súa razón de ser no preámbulo en que afirma que "nas últimas décadas o modelo tradicional de asentamento da poboación en Galicia está sendo substituído por outro modo de ocupación indiscriminada do territorio que tende a un constante crecemento urbano renunciando á rexeneración dos tecidos urbanos consolidados. Este modo de ocupación do territorio non é compatible co desenvolvemento equilibrado e sostible de Galicia e causa graves prexuízos económicos, sociais e ambientais, como son, entre outros, a ineficiencia económica polos elevados custos enerxéticos, de construción e mantemento das infraestruturas e de prestación dos servizos públicos; a segregación social e espacial; a contaminación atmosférica e das augas; a perda de espazos de cultivo e da biodiversidade; a degradación da paisaxe e do patrimonio cultural, e a perda da identidade territorial. Sen dúbida, o crecemento urbano segue sendo necesario, pero debe responder aos requirimentos do desenvolvemento equilibrado e sostible, minimizando os impactos daquel crecemento e apostando pola rexeneración das cidades e vilas existentes. A Unión Europea insiste claramente niso, por exemplo na Estratexia Territorial Europea ou na máis recente Comunicación da Comisión sobre unha Estratexia Temática para ou medio urbano, que deben ser os referentes para as políticas públicas sobre o territorio".

O planeamento vixente nos municipios costeiros tampouco tivo en conta os efectos da ordenación urbanística sobre os espazos de maior valor e fraxilidade do litoral, que son os que se incluíron no ámbito de aplicación do Decreto autonómico 72/2004, do 2 de abril, polo que se declaran determinados espazos como zonas de especial protección dos valores naturais (os lugares de interese comunitario integrados na Rede europea Natura 2000 e as zonas de especial protección das aves, entre outros), e do Decreto 127/2008, polo que se desenvolve o réxime xurídico dos humedais protexidos e se crea o Inventario de humedais de Galicia; ámbitos de protección que afectan a un total de setenta e tres dos oitenta e sete municipios costeiros.

A falta de adaptación do planeamento á lexislación vixente resulta especialmente preocupante nun ámbito do territorio -a franxa de 500 metros desde a ribeira do mar- que afecta por imperativo legal (artigo 85.7.d) da Lei 9/2002, do 30 de decembro) aos intereses autonómicos, dado o valor do litoral como recurso natural e ambiental non renovable.

Transcorrido o prazo legal establecido na disposición transitoria segunda da Lei 9/2002 para a necesaria adaptación dos plans de ordenación urbanística ás súas prescricións, adoptáronse con urxencia as medidas necesarias para impedir accións de transformación do solo, ao abeiro de plans desconformes coa lexislación vixente, que resultan contrarias á futura ordenación urbanística dos municipios costeiros adaptada á lexislación urbanística e ambiental e adecuada aos requirimentos de sostibilidade económica, social e ambiental.

A necesaria protección dos intereses autonómicos ínsitos na franxa do litoral de 500 metros demanda, como medida urxente, como xa establecera a disposición transitoria oitava da Lei 9/2002, elaborar o presente Plan de ordenación do litoral no que se recollan as condicións específicas deste ámbito territorial.

De conformidade co establecido no artigo 14 da Lei 10/1995, do 23 de novembro, de ordenación do territorio de Galicia, o Plan de ordenación do litoral, como Plan territorial integrado que é terá, en todo caso, a forza vinculante que sexa congruente coa súa funcionalidade e expresarán de forma clara e inequívoca o alcance con que terán que operar.

Cando os plans territoriais integrados incidan sobre plans urbanísticos xa existentes, o acordo de aprobación definitiva daqueles precisará, necesariamente, os puntos concretos nos que estes quedan modificados, sen prexuízo de que os municipios afectados poidan incoar os procedementos precisos para adaptalos ás determinacións daqueles.

A Lei 6/2007, do 11 de maio, de medidas urxentes en materia de ordenación do territorio e do litoral de Galicia, establece, no seu artigo 2, que as determinacións do Plan de ordenación do litoral serán **directamente aplicables e prevalecerán de forma inmediata sobre as do planeamento urbanístico, que haberá de ser obxecto de adaptación.**

De conformidade co establecido no artigo 45.2 da Lei 9/2002, **os plans de ordenación urbanística están vinculados xerarquicamente ás determinacións das Directrices de ordenación do territorio e aos demais instrumentos establecidos pola Lei 10/1995, de ordenación do territorio de Galicia, e haberán de redactarse en coherencia con todos eles.**

En consecuencia, o correspondente Plan xeral de ordenación urbana de cada municipio será o instrumento que fixe, de forma específica, a ordenación integral do territorio correspondente a cada termo municipal contribuíndo a resolver as necesidades de solo residencial, dotacional e industrial, regulando, delimitando ou orientando, segundo os casos, as zonas de crecemento, a utilización do solo e, clasificando o solo de todo o seu ámbito de aplicación para, en definitiva, establecer o réxime xurídico correspondente e definir os elementos fundamentais da estrutura xeral do territorio municipal.

2.3. PROCEDEMENTO PARA A ELABORACIÓN E TRAMITACIÓN

"O procedemento de aprobación do Plan de ordenación do litoral axustarase ao disposto nos artigos 5 bis (introducido pola propia Lei 6/2007) e 15 da Lei 10/1995, do 23 de novembro, de ordenación do territorio de Galicia", así se establece no artigo 2.3º da Lei 6/2007, de medidas urxentes en materia de ordenación do territorio e do litoral de Galicia.

Fito 1.- Iniciación do procedemento

- Acordo de inicio e publicación

Correspóndelle ao Consello da Xunta acordar a iniciación do procedemento da súa elaboración. O acordo debe ser motivado, sinalar as causas que o xustifiquen e determinar a Consellería competente para a elaboración e dirección do procedemento, así como aqueloutros departamentos que teñan que participar nel.

O acordo debe ser publicado no Diario Oficial de Galicia e, polo menos, en dous xornais dos de maior circulación na Comunidade Autónoma, e notificárselles, ademais, aos concellos afectados e ás Deputacións Provinciais respectivas.

O Consello da Xunta de Galicia, na súa reunión do día vinte e catro de maio de dous mil sete, acordou iniciar ou procedemento de elaboración e aprobación do Plan de ordenación do litoral, de conformidade co disposto no artigo 2.3 da Lei 6/2007, de medidas urxentes en materia de ordenación do territorio e do litoral de Galicia, en relación co artigo 15.1º da Lei 10/1995, de ordenación do territorio de Galicia, e encomendoulle á Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Transportes a elaboración do Plan de ordenación do litoral e o impulso e dirección do procedemento para a súa aprobación (actualmente

estas funcións correspóndenlle á Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas, a través da Dirección Xeral de Sostibilidade e Paisaxe).

No Diario Oficial de Galicia nº 93, do 14 de maio de 2009, publícase a Resolución do 8 de maio de 2009 pola que se fai público ou acordo de inicio do procedemento de elaboración e aprobación do Plan de ordenación do litoral. Así mesmo, publícase nos diarios "Faro de Vigo" e "La Voz de Galicia" o 14 de maio de 2009, e notificóuselles a todos os municipios recollidos no anexo da Lei 6/2007, de medidas urxentes en materia de ordenación do territorio e do litoral de Galicia, cuxo territorio abrangue o ámbito territorial do Plan de ordenación do litoral e ás Deputacións Provinciais respectivas.

- Suspensión de planeamento

Coa finalidade da necesaria protección dos intereses autonómicos ínsitos na franxa do litoral, **a Lei 6/2007, do 11 de maio, de medidas urxentes en materia de ordenación do territorio e do litoral de Galicia**, regulou como medida urxente, no seu artigo 3, a suspensión da tramitación e da aprobación dos plans especiais de reforma interior, plans parciais, plans de sectorización e instrumentos de equidistribución, non aprobados definitivamente, que teñan por obxecto a transformación urbanística de terreos situados a unha distancia inferior a 500 metros desde ou límite interior da ribeira do mar dos municipios que se relacionan no anexo da propia Lei 6/2007, regulando as clases de solo a que se aplica.

Esta suspensión estableceuse, segundo ou artigo 4 da Lei 6/2007, polo prazo de **dous anos** contados desde a entrada en vigor dela ou ata a aprobación do Plan xeral de ordenación municipal adaptado á Lei 9/2002, do 30 de decembro, ou ata a aprobación pola Comunidade Autónoma do presente Plan de ordenación do litoral.

A disposición adicional segunda da Lei 6/2007, do 11 de maio, de medidas urxentes en materia de ordenación do territorio e do litoral de Galicia, modifica a Lei 10/1995, do 23 de novembro, de ordenación do territorio de Galicia, engadindo un artigo, o 5 bis, no que se establece que acordada polo Consello da Xunta a iniciación do procedemento de elaboración de calquera instrumento de ordenación do territorio, a persoa titular da consellería competente en materia de urbanismo e ordenación do territorio, de forma motivada, poderá suspender cautelarmente os procedementos de aprobación do planeamento urbanístico, dos instrumentos de xestión ou execución do planeamento e de outorgamento de licenzas para ámbitos ou para usos determinados, coa finalidade de elaborar o instrumento de que se trate. Esta suspensión, que terá que publicarse no Diario Oficial de Galicia, extinguirase coa aprobación definitiva do instrumento de ordenación do territorio que motivou a adopción da medida cautelar de suspensión e, en todo caso, polo transcurso do prazo de **dous anos** contados desde a data do acordo de suspensión, **prorrogable por un ano máis**.

- Prórroga da suspensión:

O 15 de maio de 2009 publícase no DOG a Orde do 14 de maio de 2009 pola que se acorda a suspensión cautelar previa á aprobación inicial do Plan de ordenación do litoral de Galicia, de maneira que as medidas de suspensión do artigo 1º desta orde serán de aplicación nos municipios con planeamento xeral non adaptado á Lei 9/2002, do 30 de decembro, durante o prazo d**un ano contado desde a entrada en vigor desta orde**, ou ata a aprobación inicial do Plan de ordenación do litoral ou a aprobación definitiva do Plan xeral de ordenación municipal adaptado integramente á Lei 9/2002.

A suspensión aféctalles aos novos desenvolvementos urbanísticos na zona litoral, en concreto:

- Suspéndese a tramitación e aprobación dos plans especiais de reforma interior, plans parciais, plans de sectorización e instrumentos de equidistribución que teñan por obxecto a tranformación urbanística de terreos situados a unha distancia inferior a 500 metros, medidos en proxección horizontal terra dentro, desde o límite interior da ribeira do mar dos municipios que se relacionan no anexo da Lei 6/2007, do 11 de maio, de medidas urxentes en materia de ordenación do territorio e do litoral de Galicia, e que, no momento da entrada en vigor da orde do 14 de maio de 2009, no estean aprobados definitivamente (é dicir, os aprobados antes do 15 de maio de 2009).

Esta suspensión será de aplicación nas seguintes clases de solo:

a) En todos os municipios costeiros, nos terreos clasificados como solo urbanizable, apto para urbanizar ou rústico apto para o desenvolvemento urbanístico.

b) Nos municipios costeiros con poboación inferior a 50.000 habitantes, nos terreos clasificados como solo urbano non consolidado definido polo planeamento.

- Así mesmo, a suspensión comprende todos os instrumentos de equidistribución do planeamento urbanístico respeto dos cales, no momento da entrada en vigor desta orde (15/05/2009) xa transcorrera o prazo establecido no instrumento de planeamento que conteña a ordenación detallada para a súa aprobación definitiva ou xa transcorresen tres anos contados desde a aprobación do plan que se executa.

Fito 2.- Avaliación ambiental estratéxica

O 30 de abril de 2006 entrou en vigor a **Lei 9/2006, do 28 de abril, sobre avaliación dos efectos de determinados plans e programas no medio ambiente** (BOE núm. 102, do 29 de abril de 2006) que traspuxo a Directiva 2001/42/CE do Parlamento Europeo e do Consello, do 27 de xuño de 2001.

A Avaliación ambiental estratéxica (AAE) é un instrumento de prevención para integrar os aspectos ambientais na toma de decisións de plans e programas públicos que poidan ter efectos significativos sobre o medio ambiente, ben directamente a través das súas propias determinacións, ben porque establezan o marco para a futura autorización de proxectos legalmente sometidos a avaliación de impacto ambiental.

A Lei 6/2007, do 11 de maio, de medidas urxentes en materia de ordenación do territorio e do litoral de Galicia (DOG do 16 de maio de 2007), establece no seu artigo 5 que de conformidade co disposto nos artigos 3 e 4 da Lei 9/2006, do 28 de abril, sobre avaliación dos efectos de determinados plans e programas no medio ambiente, serán obxecto de avaliación ambiental estratéxica os instrumentos de ordenación do territorio regulados na Lei 10/1995, do 23 de novembro, de ordenación do territorio.

O artigo 7 da Lei 6/2007, do 11 de maio, de medidas urxentes en materia de ordenación do territorio e do litoral de Galicia, establece que o proceso de avaliación ambiental estratéxica dos instrumentos de ordenación do territorio tramitarase simultaneamente co procedemento legalmente establecido para a súa aprobación. Así pois, débese conxugar co procedemento establecido nos artigos 15 e 5 bis da Lei 10/1995, do 23 de novembro, de ordenación do territorio de Galicia.

Neste sentido, para promover un desenvolvemento sostible, conseguir un elevado nivel de protección do medio ambiente e contribuír á integración dos aspectos ambientais na preparación e aprobación do planeamento, o Plan de ordenación do litoral de Galicia someterase a unha avaliación ambiental estratéxica conforme o establecido na Lei 9/2006, do 28 de abril, para desenvolver seguindo o procedemento integrado de Avaliación ambiental estratéxica de instrumentos de ordenación do territorio previsto no artigo 7 da Lei 6/2007, do 11 de maio.

De conformidade co artigo 6 da Lei 6/2007, do 11 de maio, de medidas urxentes en materia de ordenación do territorio e do litoral de Galicia, para os efectos establecidos na Lei 9/2006, do 28 de abril, as funcións correspondentes ao órgano promotor serán exercidas respecto dos instrumentos de ordenación do territorio polo departamento autonómico responsable da súa tramitación, actualmente a Dirección Xeral de Sostibilidade e Paisaxe.

- Documento de inicio

O proceso de AAE do POL comeza coa elaboración dun Documento de Inicio no que se recollen de maneira resumida os principais obxectivos e características do conxunto de problemas ao que pretende dar reposta o futuro Plan de ordenación do litoral de Galicia, documento de inicio que **tivo entrada o 2 de febreiro de 2009 na Dirección Xeral de Desenvolvemento Sostible da daquela Consellería de Medio Ambiente e Desenvolvemento Sostible, iniciándose o procedemento nº 816/2009.**

- Consultas

O **6 de febreiro de 2009 iníciase o período dun mes de consultas** ás Administracións públicas afectadas e ao público interesado para que se fixesen chegar consideracións e suxestións a través da web da Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas, que conclúe o 6 de marzo de 2009.

O Documento de inicio someteuse a consultas de todos os compoñentes do **Consello Galego de Medio Ambiente e Desenvolvemento Sostible** (segundo o establecido no artigo 3 do Decreto 74/2006, do 30 de marzo).

- Documento de referencia

Tras o período de consultas, elabórase o Documento de Referencia, de conformidade co disposto no artigo 9 da Lei 9/2006, do 28 de abril, que guiará o procedemento de Avaliación ambiental estratéxica, remitido **o 3 de abril de 2009 pola Dirección Xeral de Desenvolvemento Sostible**. No documento de referencia fíxanse as pautas e criterios que seguir no proceso de Avaliación ambiental estratéxica, e establécense tanto a amplitude, nivel de detalle e o grao de especificación do Informe de Sustentabilidade Ambiental (ISA) como as modalidades, amplitude e prazos de información e consultas, e inclúe os criterios ambientais estratéxicos e indicadores dos obxectivos ambientais e principios de sostibilidade aplicables. Ten por obxecto garantir a integración dos criterios de sustentabilidade ambiental na toma de decisións do POL.

O contido do documento de inicio e do de referencia son públicos e pódense consultar na páXina web da Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas (http://aae.medioambiente.xunta.es).

Fito 3.- Informe dos Concellos do ámbito, Deputacións Provinciais e entidades de carácter supramunicipal

Redactado o Plan de ordenación do litoral, e antes da súa aprobación inicial polo departamento director do procedemento, someterase a informe das Corporacións Locais afectadas, das Deputacións Provinciais respectivas e das entidades de carácter supramunicipal con incidencia na área, que o tramitarán no prazo máximo de dos meses.

O 25 de xaneiro de 2010 remítese o POL aos Concellos, Deputacións Provinciais respectivas e ás entidades de carácter supramunicipal con incidencia na área, co fin de que emitan o informe correspondente.

A complexidade e importancia deste, absolutamente innovador na súa configuración, unidades de paisaxe, estrutura e análise territorial, levou á realización de continuadas reunións con alcaldes e técnicos municipais, para o seu mellor entendemento.

Unha das funcións específicas do POL é lograr unha óptima coordinación das actuacións territoriais e urbanísticas entre as Administracións que operan sobre o litoral e o seu contorno terrestre. Para iso, é imprescindible a colaboración dos Concellos situados no ámbito do POL; daquela, a través da Federación Galega de Municipios e Provincias, en escrito que tivo entrada o 9 de marzo de 2010 (rexistro nº 3186), manifestouse a necesidade de **ampliación do prazo de 2 meses** que a Lei de ordenación do territorio lles marca para a súa emisión. A ampliación deste prazo pode contribuír a un estudo máis detallado, e polo tanto de maior interese no tocante ás importantes contribucións das entidades locais ao Plan de ordenación do litoral, procurando a coordinación, polo que se considera xustificada, se ben dentro dun período razoable e que non implique paralización do proceso.

Por todo o anterior, **o 9 de marzo de 2010 o conselleiro de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas dita unha Orde pola que acorda a ampliación do prazo inicial de 2 meses** para a emisión do informe establecido no artigo 15.2 da Lei 10/1995, do 23 de novembro, de ordenación do territorio de Galicia no procedemento de tramitación do Plan de ordenación do litoral, en 30 días naturais máis contados desde a data na que rematase o primeiro prazo, e que a Dirección Xeral de Sostibilidade e Paisaxe lle comunique aos concellos a dita ampliación. O 10 de marzo de 2010 remítense as correspondentes comunicacións.

En consonancia con esta ampliación de prazo ante a imposibilidae de que as entidades locais emitan os informes no prazo dispoñible inicialmente, dítase a **Orde do 30 de abril de 2010 pola que se acorda estender os efectos da suspensión de novos desenvolvementos urbanísticos e a zona litoral acordada pola Orde do 14 de maio de 2009 ata a data da aprobación inicial do Plan de ordenación do litoral.**

Fito 4.- Informe de sostibilidade ambiental

O órgano promotor elaborou o Informe de Sostibilidade Ambiental (ISA), de acordo co disposto no artigo 8 da **Lei 9/2006, do 28 de abril, sobre avaliación dos efectos de determinados plans e programas no medio ambiente**, e segundo os criterios contidos no documento de referencia redactado polo órgano ambiental.

O documento de inicio someteuse a consultas de todos os compoñentes do Consello galego de medio ambiente e desenvolvemento sostible, dunha maneira individualizada, e así consta no documento de referencia; non obstante, o 21 de maio de 2010 preséntase o POL, incluíndo o Informe de sostibilidade ambiental, perante o consello galego de medio ambiente e desenvolvemento sostible (COGAMADS).

Fito 5.- Aprobación inicial

De conformidade co establecido no artigo 117 da **Lei 22/1988, do 28 de xullo, de costas**, na tramitación de todo planeamento territorial e urbanístico que ordene o litoral, o órgano competente, para a súa aprobación inicial,

deberá enviar, con anterioridade á dita aprobación, o contido do proxecto correspondente á Administración do Estado para que esta emita, no prazo dun mes, informe comprensivo das suxestións e observacións que estime convenientes. O 9 de abril de 2010 tivo entrada no rexistro (nº 290) o correspondente informe do Ministerio de Medio Ambiente e Medio Rural e Mariño, Dirección Xeral de Sostibilidade da Costa e o Mar, no que se valora positivamente o POL, se matiza a necesidade de reflectir no POL algúns artigos da Lei de costas, que xa se incorporaron á normativa, así como a necesidade de que se reflicta na cartografía o deslindamento do dominio público marítimo terrestre e a servidume de protección.

- Orde do conselleiro de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas de aprobación inicial, e publicación e información pública

De conformidade co establecido no artigo 15.3 da Lei 10/1995, do 23 de novembro, de ordenación do territorio, co acordo de aprobación inicial adoptarase o de apertura do trámite de información pública por un período de **dous meses**.

De conformidade co artigo 7.5 da Lei 6/2007, do 11 de maio, o POL unha vez aprobado inicialmente con todos os documentos que o integran, incluído o informe de sostibilidade ambiental, someterase simultaneamente ás consultas previstas no documento de referencia e a información pública durante o prazo mínimo de dous meses.

Dada a integración de procedementos establecida no artigo 7 da Lei 6/2007, do 11 de maio, estas consultas faranse simultaneamente co período de información pública de dous meses previsto no apartado 3 do artigo 15 da Lei 10/1995, de maneira que o documento de aprobación inicial conterá o ISA.

O documento de referencia definiu as modalidades de información e consulta e identificación das Administracións públicas afectadas e público interesado, de conformidade co artigo 9.2 da Lei 9/2006. Así pois, a fase de consultas sobre o documento de aprobación inicial do POL, que incluirá o ISA, será realizada por parte do órgano promotor do POL ás Administracións públicas afectadas e ao público interesado que se citan a seguir:

1. Administración Xeral do Estado:

- Delegación do Goberno en Galicia.
- Ministerio de Medio Ambiente e Medio Rural e Mariño:
  - Confederación Hidrográfica do Miño-Sil.
  - Confederación Hidrográfica do Cantábrico.
  - Secretaria Xeral do Mar.
  - Oficina Española de Cambio Climático.
- Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Fomento:
  - Portos do Estado.
- Calquera outro ministerio cando o plan afecte a bens ou intereses da súa titularidade ou cando a lexislación sectorial correspondente o esixa.

2. Administración da Comunidade Autónoma de Galicia:

- Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas:
  - 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.
- Calquera outra Consellería cando o plan afecte a bens ou intereses da súa titularidade ou cando a lexislación sectorial correspondente o esixa.

3. Administración Local:

- Deputacións Provinciais da Coruña, Pontevedra e Lugo.
- Todos os municipios incluídos no ámbito.

4. Outras entidades e público interesado:

- Consorcio da Zona Franca de Vigo.
- Organizacións sociais representadas no COGAMADS.

Esta fase de consultas e posta ao dispor do público do documento aprobado inicialmente, do que forma parte integrante o Informe de Sostibilidade Ambiental, farase durante o prazo de dous meses (apartado 5 do artigo 7 da Lei 6/2007, do 11 de maio, de medidas urxentes en materia de ordenación do territorio e do litoral de Galicia) para o seu exame e formulación de observacións. Será nominal para as Administracións públicas relacionadas anteriormente e realizarase mediante inserción do correspondiente anuncio no Diario Oficial de Galicia para calquera outra persoa física ou xurídica que puidese estar comprendida como público interesado, segundo a definición dada polo artigo 10.2 da Lei 9/2006, do 28 de abril, sobre avaliación dos efectos de determinados plans.

- Informe preceptivo

Solicitarase informe da Delegación do Goberno, que deberá emitilo no prazo de 2 meses.

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

Finalizado ou período de consultas e información pública, e con carácter previo á aprobación provisional o órgano promotor enviaralle ao órgano ambiental a documentación completa do plan que tome en consideración o Informe de sostibilidade ambiental, as alegacións e os informes presentados no período de consultas, así como unha proposta de memoria ambiental, de conformidade co disposto no artigo 12 da Lei 9/2006, do 28 de abril. Deberá tamén enviar os informes sectoriais e un informe sobre ou proceso de participación pública. O órgano ambiental, no prazo de **tres meses** desde a recepción da documentación, elaborará a memoria ambiental, que é preceptiva, e cuxas determinacións terán

carácter vinculante e deberán quedar reflectidas no documento do plan que se aprobe provisional e definitivamente. Se transcorre o prazo para elaborar a memoria ambiental sen que lle fose comunicado ao órgano promotor, entenderase aceptada a proposta de memoria ambiental enviada ao órgano ambiental e poderase continuar a tramitación do plan.

Se, con motivo das alegacións formuladas ou dos informes emitidos, tivesen que introducirse modificacións substanciais en relación co documento aprobado inicialmente, poderá disporse un novo período de información e consulta de igual duración que o anterior (2 meses).

Fito 7.- Aprobación provisional

Unha vez integradas no POL as posibles determinacións da Memoria ambiental do proceso de EAE, procederase á súa aprovación provisional.

- Orde do conselleiro de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas de aprobación provisional

O conselleiro de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas ditará unha orde de aprobación provisional, e enviaralla ao Consello da Xunta de Galicia para a súa aprobación definitiva mediante Decreto.

Fito 8.- Aprobación definitiva e publicación

- Decreto de aprobación definitiva polo Consello da Xunta e publicación no Diario Oficial de Galicia para a súa entrada en vigor.