

A ORDENACIÓN DO LITORAL EN GALICIA: BASES CONCEPTUAIS, PRESUPOSTOS POLÍTICOS E RÉXIME XURÍDICO VIXENTE

Dr. Francisco Javier Sanz Larruga

Catedrático de Dereito Administrativo
Director do Observatorio do litoral
Universidade da Coruña

Resumo: *Despois de expoñer as bases conceptuais e xurídicas da ordenación do litoral en Europa e en España, analízanse os precedentes normativos de ordenamento da Comunidade Autónoma de Galicia sobre a ordenación e planificación das súas zonas costeiras. Finalmente, estúdase o Plan de ordenación do litoral de Galicia aprobado polo Decreto 20/2011.*

Palabras clave: *litoral, xestión integrada de zonas costeiras, ordenación do territorio, urbanismo, medio natural, Galicia.*

Abstract: *After exposing the conceptual and legal bases for integrated coastal zone management in Europe and in Spain, we analyze the previous regulatory system of the Autonomous Community of Galicia on the planning and management of their coastal zones. Finally, we study the Coastal Management Plan of Galicia approved by Decree 20/2011.*

Keywords: *coast, integrated coastal zone management, spatial planning, urban planning, environment, Galicia.*

Índice: *1. Introducción. 2. Bases conceptuais e presupostos xurídicos para a ordenación das zonas costeiras. 2.1. O indeterminado concepto de "ordenación do litoral". 2.2. A elaboración doutrinal sobre a xestión integrada das zonas costeiras. 2.3. A ordenación do litoral na Unión Europea. 2.4. A frustrada Estrategia Española de Gestión Integrada de Zonas Costeras. 2.5. As iniciativas e experiencias sobre ordenación do litoral das comunidades autónomas. 3. Cara á ordenación integrada e sustentable do litoral de Galicia. 3.1. A previsión estatutaria sobre ordenación do litoral. 3.2. A ordenación do litoral na Lei 10/1995 de ordenación do territorio de Galicia. 3.3. As referencias ao litoral na Lei de ordenación urbanística e de protección do medio rural de Galicia de 2002. A previsión do "Plan sectorial de ordenación do litoral". 3.4. O relanzamento do Plan de ordenación do litoral pola Lei 6/2007, de 11 de maio, de medidas urxentes en materia de ordenación do territorio e do litoral. 4. O Plan de ordenación de litoral de 2011. 4.1. Fitos fundamentais na tramitación do POLGA. 4.2. Unha previa e obrigada referencia á recente reforma da Lei 9/2002 en virtude da Lei 2/2010 e as súas repercusións sobre o litoral. 4.3. As Directrices de ordenación do territorio de Galicia e as súas determinacións sobre o litoral. 4.4. A aprobación definitiva do Plan de ordenación do litoral do Galicia polo Decreto 20/2011. 5. Reflexión final. 6. Referencias bibliográficas.*

1. INTRODUCCIÓN

Desde a aprobación do Estatuto de autonomía de Galicia en 1981 —en cuxo artigo 27,3 se contempla como competencia exclusiva da Comunidade Autónoma a "ordenación do territorio e *do litoral...*"— ata a recente aprobación do "Plan de ordenación do litoral de Galicia" (en diante, POLGA), en virtude do Decreto 20/2011 de 10 de febreiro, transcorreron tres décadas ao longo das cales se foron desenvolvendo, non sen problemas, os contidos esenciais do noso ámbito autonómico.

Salientar que o litoral en Galicia é un elemento fundamental da nosa identidade e un dos máis valiosos compoñentes do noso patrimonio natural resulta obvio. Desde hai moito tempo algúns viñemos reclamando que a ordenación do litoral era unha prioridade para a nosa Comunidade Autónoma¹ e, con todo, é agora cando podemos vangloriarnos de contar cun plan que está chamado a encher este baleiro histórico do noso ordenamento xurídico.

Para chegar a este punto tivéronse que superar moitas "batallas" xurídicas que teñen que ver coa regulación xurídica do Estado en materia de costas e co alcance das competencias autonómicas sobre as zonas costeiras. No ámbito da Unión Europea púxose de manifesto a necesidade de ordenar de forma racional e sustentable as costas nas que vive a meirande parte da poboación. E doutra banda, as comunidades autónomas litorais "aventuráronse" a desenvolver iniciativas de xestión integrada das súas costas que acabaron por xeneralizarse a toda España. De todo isto tratamos no apartado II deste traballo.

A previsión xurídica dun "plan de ordenación do litoral" viría da man do dereito urbanístico coa aprobación da vixente Lei de ordenación urbanística e protección do medio rural de 2002 como analizamos no apartado III.

E agora, en plena crise financeira e, polo tanto, "crise do ladrillo", que re-

¹ Neste sentido cómpre salientar a pioneira obra de E. PENAS: *Elementos para unha ordenación integral dos usos do medio litoral de Galicia*, Consellería de Pesca, Acuicultura e Marisqueo, Xunta de Galicia, Santiago, 2000. Trátase do primeiro traballo científico no que se propón para Galicia, aínda que desde unha óptica na que predomina a preocupación pola ordenación e protección dos recursos pesqueiros e marisqueiros, unha verdadeira ordenación e planificación dos usos do litoral de Galicia. Pouco anos despois publiquei a miña monografía *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia* (editado pola Consellería de Medio Ambiente, Xunta de Galicia, Santiago, 2003) cunha especial atención aos elementos xurídicos da xestión, ordenación e planificación do litoral de Galicia. Tamén cómpre salientar o libro colectivo coordinado por T. CARBALLEIRA RIVERA: *Ordenación del litoral*, Xunta de Galicia, Santiago, 2001, que recolle os relatorios dunhas Xornadas que con tal título se celebraron —organizadas pola Escola Galega de Administración Pública— en Ferrol en abril de 2000. E moito máis recente o libro que recolle as intervencións realizadas nun seminario organizado polo CEIDA: VALES VÁZQUEZ, C. (Director): *A Xestión do litoral*, Xunta de Galicia, Consellería de Innovación e Industria, CEIDA, 2009.

baixou a enorme presión urbanizadora á que estiveron sometidas moitas das zonas costeiras do noso litoral de Galicia, contamos cun recentemente aprobado "Plan de ordenación do litoral de Galicia" (ao que dedicamos o apartado IV do presente traballo). Un plan que haberá que analizar en profundidade nos próximos anos na medida en que a súa aplicación concreta vai requirir, sen dúbida, interesantes debates xurídicos de diversa índole (urbanística, ambiental, etc.).

En previsión de futuras investigacións, propoñémonos neste traballo a máis modesta tarefa de enmarcar esta importante iniciativa no ámbito das políticas públicas e co obxectivo de ofrecermos unha breve historia do seu desenvolvemento normativo.

2. BASES CONCEPTUAIS E PRESUPOSTOS XURÍDICOS PARA A ORDENACIÓN DAS ZONAS COSTEIRAS

2.1. O INDETERMINADO CONCEPTO DE "ORDENACIÓN DO LITORAL"

Qué se debe entender por "ordenación do litoral" suscita considerables dificultades ante a propia indeterminación xurídica do concepto de litoral. Con anterioridade á STC 149/1991, de 4 de xullo (sobre a Lei de costas, en diante, LC) algunha doutrina defendera a separación entre os conceptos de "ordenación do territorio" e "ordenación do litoral". Así, por exemplo, MEILÁN GIL afirma que "la concreta competencia sobre ordenación del litoral supone algo no reconducible e identificable agotadoramente con la ordenación del territorio y del urbanismo. *Ha de salvarse en la medida de lo posible la singularidad de aquella competencia, sin subsumirla en la genérica de ordenación del territorio y sin reducirla al urbanismo*"².

Unha interpretación diferente era a de quen opinaban que o litoral forma parte do territorio das comunidades costeiras e que, xa que logo, a ordenación do litoral non é mais ca unha especialidade da ordenación do territorio³. Nesta mesma dirección, PÉREZ CONEJO defende que a interpretación adecuada sobre

² "Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de Ley de Costas", en *Revista de Derecho Urbanístico*, 108 (1988), p. 18. A cursiva é miña. En parecido sentido VIVER, T.: "Ordenación del litoral", en *Comentarios a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Vol. I, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1988, p. 529.

³ Neste sentido, por exemplo: SAINZ MORENO, F.: "Término municipal y dominio marítimo", en *Revista de Administración Pública*, 112 (1987), p. 194, e PERALES MADUEÑO, F.: "Legislación urbanística y legislación sectorial. Un ejemplo: Proyecto de la Ley de Costas", en *Revista de Derecho Urbanístico*, 108 (1988), p. 123 e 124. Tamén é a postura de PÉREZ ANDRÉS, A. A.: *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Marcial Pons, Instituto Universitario García Oviedo, Madrid, 1998, pp. 381 e ss.

a "ordenación del litoral" parece ser a dunha ordenación baseada no criterio da "planificación en profundidade", é dicir, "una ordenación racional hacia el interior del territorio en contraposición al asentamiento de actividades y localización de los usos efectuados, tradicionalmente, en la primera franja adyacente al mar"⁴.

No tocante á lexislación local e urbanística dedúcese das súas disposicións, como sinala PONS CANOVAS, que "las funciones de planificación, ejecución y disciplina urbanísticas se refieren exclusivamente a la porción de superficie terrestre de los Municipios y de las Comunidades Autónomas"⁵. Con todo non faltaron autores que, desde a perspectiva da expansión das facultades territoriais e urbanísticas, consideran que as augas interiores e o mar territorial forman parte do termo municipal e do territorio autonómico⁶.

Por outra banda, nunha reiterada xurisprudencia do Tribunal Supremo que chega ata os nosos días —que recolle PONS CANOVAS⁷— négase a viabilidade xurídica de concorrencia das competencias —autonómicas e locais— urbanísticas e de ordenación do territorio sobre as augas marítimas. Nela insístese en que os diferentes instrumentos municipais de ordenación urbanística —o cal sería extensible aos instrumentos autonómicos de ordenación territorial— non poden planificar os espazos marítimos mentres non exista un soporte físico ou terreo que pase a formar parte da zona marítimo-terrestre; e, xa que logo, que as augas interiores e o mar territorial non forman parte do termo municipal nin do territorio autonómico litoral. Como sinala o mesmo autor, este criterio xurisprudencial "constata una grave desconfianza respecto al papel de los planes de ordenación territorial y urbanística y priva completamente a las Comunidades Autónomas y a los Municipios de las facultades para ordenar las superficies marítimas más próximas a la ribera del mar y controlar las actividades proyectadas en tales superficies"⁸.

⁴ *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*, Comares, Granada, 1999, p. 378, nota 103. Onde se citan, para apoiar este criterio —utilizado ademais pola maioría dos países europeos—, entre outros, os traballos de GARCÍA ÁLVAREZ (Dir.), *Análisis del litoral español. Diseño de las políticas territoriales*; MICHAUD, J. L.: *Ordenación de las zonas litorales*, trad. Por J. Vioque Lozano, Madrid, 1981.

⁵ PONS CANOVAS, F.: *El régimen jurídico de los espacios portuarios*, CEDECS, Barcelona, 2001, p. 191.

⁶ PONS CANOVAS cita os autorizados traballos de GUAITA (no seu *Derecho Administrativo Especial*), de BOQUERA OLIVER (no seu traballo sobre "Las licencias urbanísticas en las zonas marítimo-terrestre, marítima y portuaria"), GUTIÉRREZ COLOMINA (no seu traballo sobre o *Régimen jurídico urbanístico del espacio rural*), etc. Mesmo unha STC de 18 de maio de 1984 (Ar. 2905) na que se recoñece a competencia dos municipios sobre incrementos do seu territorio por accesoión natural ou artificial.

⁷ *El régimen jurídico de la ordenación de los espacios portuarios*, cit. pp. 187 e 188.

⁸ *Ibidem*. p. 189. Outros autores que tamén mostraron oposición á devandita doutrina son BOQUERA

Para rematar, o TC foi taxativo ao proclamar na súa STC 149/1991 (sobre a Lei de costas) que: "es obvio que la competencia autonómica sobre la ordenación del territorio *no se extiende al mar...*" (FJ 7º A) a) b'). Aínda que tal conclusión non afecta á competencia autonómica sobre a autorización de vertidos —non só os industriais e contaminantes, como pretendía o art. 110, h da LC, declarado inconstitucional— desde terra ao mar e ás actividades relacionadas coa acuicultura —que lle leva a anular a referencia a esta materia no artigo 111,1, d)—.

No fondo desta doutrina dominante —que priva ás comunidades autónomas de proxectar a súa competencia de ordenación do litoral sobre a zona marítima— subxace a concepción tradicional "patrimonialista" dos poderes da soberanía ou xurisdición do Estado sobre os bens do dominio público marítimo (o mar territorial e as augas interiores) coa imposibilidade de que outras administracións públicas poidan exercer competencias sobre el. Trátase dunha tese baseada na concepción do dominio público como propiedade que foi rebatida moi convincentemente pola profesora GARCÍA PÉREZ por ser pouco apropiada no caso do mar territorial⁹. Na mesma liña, MENÉNDEZ REXACH mantén que "en el mar territorial y en las aguas interiores (...), el Estado ejerce 'soberanía', es decir, 'poder', 'jurisdicción' y no 'dominio' o 'propiedad'"¹⁰. Conclúe PONS CANOVAS que sobre o mar territorial e as augas interiores o "Estado no sólo ostenta la mera titularidad demanial, sino que también ejerce un conjunto de potestades sobre una diversidad de materias... (...). Pero de ahí a entender que estas potestades impiden el desarrollo en las superficies marítimas de las competencias autonómicas y municipales sobre ordenación del litoral y urbanismo hay un abismo"¹¹.

Coa LC vixente, a ordenación do litoral debe entenderse como unha regulación e determinación dos usos do espazo costeiro —non como un réxime de utilización e aproveitamento do demanio marítimo-terrestre que é facultade do Estado— "a través de la planificación territorial y/o urbanística, si bien el contenido de tales planes que incidan sobre el litoral ha de poseer un carác-

OLIVER, ROMEU HERNÁNDEZ, GUTIÉRREZ COLOMINA e GARCÍA PÉREZ (citados por PONS CANOVAS).

⁹ Na súa monografía *La utilización del dominio público marítimo-terrestre (Estudio especial de la concesión demanial)*, Marcial Pons, Madrid, 1995. pp. 54 e ss.

¹⁰ No seu traballo: "La configuración del dominio público marítimo-terrestre en la Ley de Costas", *Estudios Territoriales*, 34 (1990), p. 17.

¹¹ *El régimen jurídico de la ordenación de los espacios portuarios*, cit. pp. 194-195. E cita unha antiga STS de 2 de outubro de 1967 na que se chegaba a recoñecer a xurisdición local non só sobre a zona marítimo-terrestre, senón "aún las superficies que la continúan dentro de las aguas territoriales...".

ter máis específico y unas determinaciones más pormenorizadas al ser planeamiento de detalle y desarrollo, lo que en última instancia supone que esa ordenación debe integrar todas las políticas sectoriales, incluida por supuesto la propia del demanio ribereño¹². Resulta indubidable que a LC incide substancialmente sobre o planeamento territorial (ordenación do territorio) e o urbanístico¹³, o cal é posible "siempre que dicha repercusión se limite a establecer un régimen especial de protección, que condicione, pero que no impida, el ejercicio propio de las competencias de la Administración planificadora – autonómica y/o local—"14.

Dado que no litoral concorren diversos tipos de planificación, tanto sectoriais coma xerais (ou territoriais) é preciso determinar a súa xerarquía de acordo cun criterio de prioridade que, ordinariamente é o seguinte¹⁵:

- 1º.- a planificación ambiental
- 2º.- a planificación derivada da ordenación do territorio
- 3º.- a planificación demanial (hidrolóxica, costeira, viaria, agás a portuaria)
- 4º.- a planificación urbanística

Convén, no entanto, recordar aquí algúns dos pronunciamentos do TC nas citadas sentenzas que deberán orientar as actuacións competenciais das diferentes administracións implicadas na xestión do litoral¹⁶:

- todas as comunidades autónomas costeiras posúen competencia exclusiva sobre a ordenación do litoral, incluíndose neste, polo menos, a ribeira do mar e as zonas de protección e influencia, que forman parte do territorio das correspondentes comunidades autónomas litorais e dos municipios costeiros;
- a política de ordenación do territorio –que tamén é de competencia autonómica– parte da necesidade de coordinar ou harmonizar, en canto á súa proxección territorial, os plans de actuación das diversas adminis-

¹² PÉREZ CONEJO, *Las costas marítimas...*, cit. pp. 390-391.

¹³ Sobre este tema existe unha abundante doutrina: PIÑAR MAÑAS: "Repercusiones jurídico-públicas de la Ley de Costas, con especial referencia al Derecho Urbanístico"; TRAPERO: "Aspectos urbanísticos de la protección del territorio litoral"; POVEDA DÍAZ: "La Ley de Costas de 28 de julio de 1988 y la planificación territorial y urbanística"; PÉREZ MORENO: "La Ley del Costas y el planeamiento urbanístico"; ORTEGA GARCÍA: "Implicaciones urbanísticas de la Ley de Costas"; BORRAJO INIESTA: "La incidencia de la Ley de Costas en el Derecho Urbanístico", *Revista de Administración Pública*, 130 (1993), pp. 131-153.

¹⁴ PÉREZ CONEJO, op. cit. p. 393.

¹⁵ *Ibidem*. p. 393.

¹⁶ *Ibidem*. pp. 393-400.

tracións públicas, incluída a do Estado (as derivadas da titularidade que ostenta sobre o demanio costeiro);

- nin as comunidades autónomas poden descoñecer as competencias que constitucionalmente se atribúen ao Estado, nin este pode ignorar os títulos competenciais exclusivos daquelas. En todo caso, a ordenación territorial que dalgún xeito realiza a Administración do Estado ao establecer o réxime xurídico do demanio litoral debe realizarse dentro dos seus límites propios¹⁷;
- sobre os terreos privados lindeiros co dominio público marítimo-terrestre, o condicionamento da ordenación territorial por parte do Estado fundaméntase en varios títulos competenciais: igualdade básica nas obrigas de todos os propietarios (art. 149,1,1ª CE), lexislación básica sobre medio natural (art. 149,1,23ª CE) —aínda que esta pode ser complementada polas “normas adicionais de protección” que poden dictar as comunidades autónomas—, portos de interese xeral, iluminación das costas e sinais marítimos (art. 149,1,23ª), etc.

Finalmente, malia as indubidables semellanzas entre as técnicas —ou políticas— de “ordenación do territorio” e de “ordenación do litoral”, son da opinión de quen afirma que esta última é unha materia con substantividade propia. E, como imos ver deseguido, esta singularidade da ordenación do litoral deu lugar a unha específica metodoloxía chamada “xestión integrada das zonas costeiras”.

2.2. A ELABORACIÓN DOUTRINAL SOBRE A XESTIÓN INTEGRADA DAS ZONAS COSTEIRAS

En 1972, o Congreso dos Estados Unidos de América aprobou a pioneira *Lei federal de xestión das zonas costeiras (Coastal Zone Management Act)*, que deu lugar ao desenvolvemento dunha metodoloxía e a unha nova disciplina científica denominada “xestión integrada das zonas costeiras” (coñecida baixo as siglas XIZC) que serviu de exemplo a outros instrumentos de ordenación territorial noutros países do mundo¹⁸.

¹⁷ A titularidade dominical do Estado sobre a zona marítimo-terrestre comporta unha serie de facultades, fundamentalmente para asegurar a súa integridade física e xurídica, así como para garantir a satisfacción dos valores sociais propios dela (así, por exemplo, o caso das praias).

¹⁸ Sobre a XIZC nos Estados Unidos: HERRERA XIMENEZ, M. D.: “La gestión costera en los Estados Unidos: *Coastal Zone Management Act, 1972* y la estructura del programa asociado *Coastal Zone Management Program*”, en SANZ LARRUGA, F. J. (Dir.) e GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.): *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión de litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación

En España o Profesor BARRAGÁN MUÑOZ —catedrático de Xeografía da Universidade de Cádiz— tivo o mérito de introducir no noso país os estudos sobre esta modalidade de ordenación territorial sobre a idea do litoral como “espazo disputado” e como “espazo problema”¹⁹. A necesidade dunha ordenación específica do litoral nace da súa realidade como ben escaso e progresivamente valorado para a localización de usos e actividades que entran en competencia. A ordenación do litoral require dun proceso de xestión integrada: unha fase preliminar (de fixación de criterios de coherencia), unha fase de descrición e análise, unha fase de valoración e diagnóstico, unha fase de xeración e selección de alternativas, e unha última fase de execución e seguimento²⁰.

No mundo xurídico este concepto da XIZC foi callando na doutrina malia que aínda é preciso incorporar moitas das ideas que supón aplicar plenamente un sistema de xestión integrada e sustentable das zonas costeiras²¹. Desde unha perspectiva interdisciplinar constitúe un bo punto de partida nesta liña de traballo a actividade de investigación e difusión que vén desenvolvendo o Observatorio do litoral da Universidade da Coruña²².

Pedro Barrié de la Maza e Observatorio do litoral da Universidade da Coruña, A Coruña, pp. 81-90.

¹⁹ Cfr. o seu traballo BARRAGÁN MUÑOZ, J. M.: *Ordenación, planificación y gestión del Espacio Litoral*, Oikos-tau, Barcelona, 1993, pp. 238-239.

²⁰ Cfr. BARRAGÁN MUÑOZ, J. M.: *Ordenación, planificación y gestión...*, cit. pp. 154-164. Así mesmo poden consultarse os seus máis recentes traballos: *Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales: introducción a la planificación y gestión integradas*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2003; *Las áreas litorales de España. Del análisis geográfico a la gestión integrada*, Ariel, Barcelona, 2004; *Política y gestión de áreas litorales en España, La gestión de áreas litorales en España y Latinoamérica*, Universidad de Cádiz, Cádiz, 2005. Recentemente este profesor constituíu a Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales (REGIAL) cuxa páxina web pode consultarse na dirección de internet: <http://www.uca.es/grupos-inv/HUM117/grupogial/paginas/proyectos/REGIAL/proyectorial> (consultada o 20 de xuño de 2011).

En canto a unha guía do proceso de xestión de áreas litorais cómpre salientar igualmente o traballo coordinado por DOMENECH, J. L. e SANZ LARRUGA, F. J.: *Guía para la implementación de un sistema de gestión integrada de zonas costeras*, Netbiblo, Oleiros, 2010.

²¹ Unha boa mostra da recepción da xestión integrada de zonas costeiras é o traballo recente dun dos “autores intelectuais” da Lei de costas de 1988, MENÉNDEZ REXACH, A.: “La gestión integrada del litoral” en NÚÑEZ LOZANO, M. C. (Dir.): *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea*, Iustel, Madrid, 2010, pp. 135-185.

²² Cfr. a súa páxina web: <http://www.observatoriodellitoral.es> e a obra colectiva dirixida e coordinada por SANZ LARRUGA, F. J. e GARCÍA PÉREZ, M. (Dir.): *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Pedro Barrié de la Maza e Instituto de Estudios Económicos de Galicia - Observatorio do litoral, A Coruña, 2009.

2.3. A ORDENACIÓN DO LITORAL NA UNIÓN EUROPEA²³

O crecente interese pola ordenación e planificación das zonas costeiras en Europa afunde as súas raíces nos comezos dos anos oitenta do século XX, baixo o impulso do Consello de Europa, tendo como punto de partida a aprobación da *Carta Europea do Litoral* (Knaia, Creta, outubro de 1981).

No seo da Unión Europea, a preparación dunha "estratexia comunitaria para a xestión integrada das zonas costeiras" foi cobrando forza, desde mediados dos anos noventa do pasado século, a instancias do Consello de Ministros comunitario (Resolución de 6 de maio de 1994) e materializouse no *Programa de Demostración da Comisión Europea sobre xestión integrada das zonas costeiras* (1996/1999). Os resultados deste "Programa de Demostración" –froito das experiencias desenvolvidas nos trinta e cinco proxectos locais e rexionais de toda Europa (Huelva, Valencia e Barcelona, no caso de España)– plasmáronse con posterioridade en dous importantes documentos da Comisión publicados en 1999: "Cara a unha estratexia europea para a xestión integrada das zonas costeiras: principios xerais e opcións políticas" e "Leccións do programa de demostración da Comisión Europea sobre a xestión integrada das zonas costeiras".

A experiencia obtida polo referido Programa de Demostración da Comisión e outros informes que foron elaborados por diferentes expertos e institucións, determinaron a publicación, en setembro de 2000, da proposta da Comisión para a posta en marcha na Unión Europea do proceso de XIZC²⁴. Esta proposta culminou dous anos despois coa aprobación polo Parlamento Europeo e o Consello da *Recomendación 2002/413/CE sobre a aplicación da xestión integrada das zonas costeiras en Europa*. Sobre a base dunha formulación fundamentada na "estratexia europea para un desenvolvemento sustentable", destacou algúns principios programáticos que deberían seguir, no seu caso, as "estratexias nacionais":

- unha "perspectiva ampla e global" (temática e xeográfica),
- "a longo prazo" que teña en conta o principio de cautela;

²³ Sobre o proceso de desenvolvemento da estratexia de XIZC na Unión Europea cfr. SANZ LARRUGA, F. J.: "La Unión Europea y la estrategia sobre gestión integrada y sostenible del litoral", en *Noticias de la Unión Europea*, nº 217 (2003) Ano XIX, pp. 117-131. Máis recentemente o traballo do mesmo autor: "La Unión Europea y la estrategia comunitaria sobre gestión integrada de las zonas costeras", en SANZ LARRUGA, F.J. (Dir.) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.): *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión de litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Pedro Barrié de la Maza e Observatorio do litoral da Universidade da Coruña, A Coruña, 2009, pp. 29-54.

²⁴ Para obter información sobre esta iniciativa de XIZC na Unión Europea pode consultarse a páxina web: <http://ec.europa.eu/environment/iczm/home.htm> (consultada o 20 de xuño de 2011).

- "unha xestión modulada nun proceso gradual"; unha "sólida base científica";
- "solucións específicas e medidas flexibles";
- un "traballo en sintonía cos procesos naturais e que respecte a capacidade de carga dos ecosistemas";
- a "participación de todas as partes interesadas";
- o "apoio e a participación de todas as instancias administrativas competentes a escala nacional, rexional e local"; e
- "o recurso a unha combinación de instrumentos".

Como paso previo á elaboración das citadas "estratexias nacionais" de XIZC, os Estados membros debían crear uns "inventarios nacionais" cuxo obxectivo é "determinar os principais axentes, as normas e as institucións que inflúen na xestión das zonas costeiras" e cuxos criterios deberían abordar os seguintes aspectos:

- "Ter en conta diferentes sectores e ámbitos" relacionados co litoral (pesca e acuicultura, transportes, enerxía, xestión de recursos, protección de especies e hábitats, patrimonio cultural, emprego, desenvolvemento rexional tanto en zonas rurais coma urbanas, turismo e ocio, industria e minas, xestión dos residuos, agricultura e educación),
- "abarcar todos os niveis administrativos",
- "analizar os intereses, cometido e preocupacións dos cidadáns, as organizacións non gobernamentais e o sector empresarial",
- "determinar as organizacións e estruturas de cooperación interrexionais pertinentes", e
- "consignar as políticas e medidas legislativas aplicables".

Con posterioridade, o Informe da Comisión ao Parlamento e a Consello sobre "a avaliación da xestión integrada das zonas costeiras en Europa" (COM(2007) 308 final, de 7 de xuño de 2007) puxo de manifesto a súa importancia para a futura política mariña da Unión Europea, a súa utilidade para tratar os problemas de degradación ambiental das zonas costeiras (entre outros, os efectos do cambio climático) e, en definitiva, a validez da Recomendación 2002/413/CE para a aplicación das estratexias nacionais de XIZC.

2.4. A FRUSTRADA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE GESTIÓN INTEGRADA DE ZONAS COSTERAS²⁵

En resposta aos requirimentos do Capítulo VI da Recomendación 2002/413/CE do Parlamento Europeo e do Consello, o Goberno español —a través da Dirección Xeral de Costas (dependente do Ministerio de Medio Ambiente)— fixo público, a finais de 2005, un documento que contén a *Estrategia Española de Gestión Integrada de Zonas Costeras*. Esta estratexia —que se propón como obxectivos estratéxicos o desenvolvemento sustentable e a adopción do modelo de XIZC— proxectábase ata o horizonte do ano 2010 e prevía entre outras medidas: a elaboración e aprobación do *Plan Director para la Sostenibilidad de la Costa*; a creación do *Observatorio de Sostenibilidad del Litoral Español* que ten por finalidade desenvolver accións de investigación, selección e cálculo de indicadores relativos ao litoral que servirán para a toma de decisións e información pública sobre as zonas costeiras; a promoción de *convenios de colaboración coas comunidades autónomas litorais* para impulsar a xestión integrada das respectivas zonas costeiras do litoral español; a constitución do *Consejo Nacional de la Costa*, que representará un papel consultivo e que pretende integrar a representantes de todos os sectores relacionados coa xestión do litoral; a *compra de terreos nas zonas costeiras* para a súa protección e restauración, co obxectivo de incluílos no dominio público marítimo-terrestre, etc.²⁶

Noutro documento publicado en setembro de 2007 polo Ministerio de Medio Ambiente co título *Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa*, tras destacar a singularidade e variedade dos ecosistemas de confluén na franxa cos-

²⁵ Cfr. os traballos de AGUIRRE i FONT, J. M.: *L'ordenació del litoral català: els plans directors urbanístics del sistema costaner*, Atelier, Barcelona, 2007; SANZ LARRUGA, F.: “La Administración General del Estado y las políticas y estrategias sobre la ordenación y gestión de las costas (1988-2009)”, *El Derecho de Costas (1989-2009)*, Dir. SÁNCHEZ GOYANES, Editorial La Ley, Madrid, pp. 1359-1420; e CARLÓN RUIZ, M.: “La ordenación del litoral y su entrecruzamiento con la legislación de costas: una visión panorámica (Parte primera)”, *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 20 (2009), pp. 53-72.

²⁶ A estratexia española determinaba un período temporal de oito anos (2002-2010) que incluía:

- 1^a.- a fase de “*preparación*” dos anos 2002 a 2005, iniciada coa celebración —durante o mandato español na Presidencia do Consello Europeo no primeiro semestre de 2002— a mediados do mes de abril de 2002, no municipio de Villajoyosa (Alacante, España) do *I Foro Europeo sobre Xestión Integrada das Zonas Costeiras*. Despois desta reunión seguíronlle varios actos públicos e reunións relacionados coa Recomendación 2002/413/CE;
- 2^a.- a fase de “*planificación y organización*” (2006-2007), na que debería elaborarse o Plan Director para la Sostenibilidad de la Costa, a sinatura dos convenios coas comunidades autónomas litorais para a colaborar na XIZC e a creación e constitución dos órganos públicos do Consejo Nacional de la Costa e o Observatorio de Sostenibilidad del Litoral Español.
- 3^a.- a fase de “*execución y revisión*” (2008-2010), sobre a posta en marcha das accións e instrumentos dirixidos a conseguir os obxectivos da Estratexia.

teira, defínense varios "retos e desafíos": frear a ocupación masiva da costa; recuperar a funcionalidade física e natural do litoral; mitigar os efectos do cambio climático; e cambiar o modelo de xestión da costa²⁷.

Pero o certo é que, ao día de hoxe (mediados do ano 2011), desde a reordenación do Ministerio de Medio Ambiente a mediados de 2008 coa integración no mesmo do "Medio Rural e Mariño" tales estratexias non se aplicaron, agás algunhas medidas concretas (como os convenios de colaboración, compra de terreos no litoral, etc.)²⁸.

2.5. AS INICIATIVAS E EXPERIENCIAS SOBRE ORDENACIÓN DO LITORAL DAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS²⁹

En virtude das competencias recoñecidas sobre "ordenación do territorio e do *litora*" —nos Estatutos de autonomía primeiro, e, na propia Lei de costas de 1988, despois (cfr. o seu art. 114)— á meirande parte das comunidades autónomas marítimas, son moitas as iniciativas que, relacionadas coa XIZC, se desenvolveron nesas comunidades desde primeiros dos anos noventa do pasado século. A primeira actuación autonómica que propiamente aborda a

²⁷ Esta Estratexia debía iniciarse coa elaboración dun documento en que se recollese "el diagnóstico preliminar de la costa y un avance de las propuestas de actuación", realizado coa colaboración e participación das Administracións Públicas, expertos, cidadanía, etc. Así mesmo determinábase que no ámbito espacial da Estratexia —seguindo a delimitación das demarcacións hidrográficas da Directiva Marco da Auga— distinguíranse: o litoral mediterráneo,unca atlántica, Guadiana e Guadalquivir, os dous arquipélagos e "las costas de Galicia" e o Cantábrico. Para esta tarefa o Ministerio de Medio Ambiente promovería a "Comisión para la sostenibilidad de la Costa" —que "estará integrada por los actores principales concernidos"— e creará un "Consejo científico de expertos" cuxa misión será a de apoiar á citada Comisión. Ademais, a Estratexia contemplaba tres fases no seu proceso de elaboración: unha primeira fase de información e participación de todos os actores para alcanzar un consenso suficiente para a integración dos seus respectivos intereses; unha segunda fase sobre o avance e discusión de propostas estratéxicas de actuación por parte das Administracións Públicas concernidas; e unha terceira fase sobre o establecemento definitivo de propostas e alternativas estratéxicas de actuación, e a súa posterior avaliación.

²⁸ Cfr. o apartado específico da páxina web do Ministerio de Medio Ambiente e Medio Rural e Mariño sobre a xestión integrada das zonas costeiras onde desapareceu toda referencia ás devanditas Estratexias: <http://www.marm.es/es/costas/temas/el-litoral-zonas-costeras/default.aspx> (consultado o 20 de xuño de 2011).

²⁹ Sobre esta materia cfr. os traballos contidos no libro colectivo de SANZ LARRUGA, F. J. e GARCÍA PÉREZ, M. (Dir.): *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, cit. pp. 257 e ss.; SANZ LARRUGA, F. J.: "Estado compuesto e iniciativas y estrategias sobre ordenación y gestión del litoral en las Comunidades Autónomas", *El Derecho de Costas (1989-2009)*, Dir. SÁNCHEZ GOYANES, Editorial La Ley, Madrid, 2010, pp. 1425-1495; tamén o traballo de CARLÓN RUIZ, M.: "La ordenación del litoral y su entrecruzamiento con la legislación de costas: una visión panorámica (Parte segunda)", *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 22 (2010), pp. 15-49. Tamén poden consultarse os resultados do Informe do Grupo REGIAL da Universidade de Cádiz: <http://www.uca.es/grupos-inv/HUM117/grupogial/paginas/proyectos/REGIAL/resultadosydescargas> (consultado o 20 de xuño de 2011).

xestión integrada das zonas costeiras son as *Directrices Regionales del Litoral de Andalucía*, aprobadas por Decreto 118/1990, de 17 de abril, formuladas con "la finalidad de servir de marco de referencia para el desarrollo de las políticas sectoriales y el planeamiento urbanístico que sobre dicho ámbito se efectúe, los cuales deberán asegurar la compatibilización del uso y aprovechamiento de las potencialidades del litoral con la preservación y renovación de sus recursos" (art. 1º,1); con todo, a súa aplicación resultou un verdadeiro fracaso. Na actualidade estanse a aprobar plans territoriais específicos como, por exemplo, o "Plan de Ordenación del Territorio de la Comarca del Litoral Occidental de Huelva" (Decreto 130/2006). Ademais, cómpre destacar que se iniciou nesta comunidade autónoma o proceso de elaboración da *Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras*, pero non seguiu o programa de aplicación previsto³⁰.

Outra das normas pioneiras nesta materia son as *Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio para la Franja Costera del Principado de Asturias* aprobadas —en desenvolvemento da Lei 1/1987 de Coordinación y Ordenación Territorial del Principado de Asturias— polo Decreto 107/1993, de 16 de decembro, e que en maio de 2005 acabaron cristalizando no *Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral de Asturias* (POLA). Igualmente, os *Planes de Ordenación del Litoral* de la Comunidad Autónoma de Baleares, aprobados polo Decreto 72/1994, de 26 de maio —que parte dunha concepción ampla e flexible do litoral— foron outro bo exemplo dos primeiros e máis específicos instrumentos de ordenación do litoral³¹.

Desde primeiros do século XXI viñéronse sucedendo novos instrumentos de ordenación das zonas costeiras. Así, as *Directrices de Ordenación General* e as *Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias*, incorporadas á Lei 19/2003, de 14 de abril, nas que a ordenación do litoral aparece vinculada coa ordenación turística e territorial, aínda que tales directrices aínda non foron aprobadas. Pola súa banda, a Comunidade de Murcia introduciu nas súas Normas Reguladoras del Suelo —aprobadas pola Lei 1/2001 reformada con posterioridade, en 2005— a figura dos "*Planes de Ordenación del Litoral*" que tampouco foron aprobados. No caso de Cantabria, tras moita conflitividade política, o Parlamento da Comunidade Autónoma aprobou, en setembro de 2004, o *Plan*

³⁰ Sobre o caso da Comunidade Autónoma andaluza e as súas iniciativas de xestión de zonas costeiras cfr. as monografías citadas de BARRAGÁN MUÑOZ.

³¹ Para o caso das Illas Baleares —e desde unha perspectiva de ordenación turística— cfr. o traballo pioneiro de SOCÍAS CAMACHO, J. M.: *La ordenación de las zonas turísticas litorales*, Universidad Carlos III, Instituto Pascual Madoz, BOE, Madrid, 2001.

de *Ordenación del Litoral* (POL) —previsto pola Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria— que foi recorrido por algúns municipios cántabros ante o Tribunal Constitucional, pendente de resolución.

Con posterioridade, outras comunidades autónomas litorais publicaron os seus plans de ordenación do litoral. É o caso de Cataluña co seu *Plan Estratégico para la Gestión Integrada de las Zonas Costeras de Cataluña* (elaborado polo Departamento de Medio Ambiente e Vivenda da Generalitat de Catalunya, e publicado en xullo de 2004) que non foi aplicado e, con todo, foron aprobados os “Planes directores urbanísticos del Sistema Costero” de 2005 como intento para frear a urbanización do litoral. Polo que se refire ao País Vasco, aprobouse en virtude do Decreto 43/2007 do Goberno Vasco, o *Plan Sectorial Territorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco*. E finalmente, no caso da Comunidade Valenciana, sobre a base da Ley 4/2004 de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, está a piques de aprobarse o “Plan de acción territorial del litoral de la Comunidad Valenciana”.

Deste apertado resumo cómpre destacar que todas as comunidades autónomas con maior ou menor acerto, desde unha perspectiva de ordenación do territorio ou urbanística, antes ou despois, apostaron pola aprobación de instrumentos de ordenación do litoral³². Isto significa que, como imos ver, a Comunidade Autónoma de Galicia foi a última en poñer en marcha a elaboración e aprobación dun instrumento similar.

3. CARA Á ORDENACIÓN INTEGRADA E SUSTENTABLE DO LITORAL DE GALICIA

3.1. A PREVISIÓN ESTATUTARIA SOBRE ORDENACIÓN DO LITORAL

O marco normativo galego que necesariamente debe terse en conta para desenvolver unha política de xestión do seu litoral ten a súa norma esencial no Estatuto de autonomía, aprobado por Lei orgánica 1/1981, de 6 de abril³³. Nesta norma fundamental do ordenamento xurídico galego interézanos especialmente a referencia ás competencias que lles atribúe aos poderes públicos

³² Segundo a opinión —moi crítica— de CARLÓN RUIZ “las Comunidades Autónomas costeras han ejercido de forma modesta las competencias para la ordenación del litoral que varias de ellas invocaron ante el Tribunal Constitucional para impugnar precisamente, la LC y el Reglamento aprobado para su desarrollo” (“La ordenación del litoral y su entrecruzamiento...” Parte Segunda, cit. e loc. cit., p. 49).

³³ BOE nº 101, de 28 de abril de 1981.

no que afecta máis directamente ao litoral. No seu Título II, relativo ás competencias de Galicia, pódense identificar, de acordo co grao de alcance do seu contido, as seguintes materias:

- 1º.- dentro das competencias exclusivas da Comunidade Autónoma (art. 27):
 - "ordenación do territorio e do litoral, urbanismo e vivenda" (27,3)
 - "*portos (...) non cualificados de interese xeral polo Estado e os portos de refuxio e portos (...) deportivos*" (27,9)
 - "*a pesca nas rías e demais augas interiores, o marisqueo, a acuicultura, (...)*" (27,15)
 - "Confrarías de pescadores, (...), sen prexuízo do que dispón o artigo 149 da Constitución" (27,29)
 - "Normas adicionais de protección *do medio ambiente e da paisaxe* nos termos do artigo 149,1,23º" (da CE) (27,30)
- 2º.- dentro das competencias de desenvolvemento lexislativo e a execución da lexislación do Estado (art. 28):
 - "ordenación do sector pesqueiro" (28,5)
 - "portos pesqueiros" (28,6)
- 3º.- dentro das competencias de execución da lexislación do Estado (art. 29):
 - "salvamento marítimo" (29,3)
 - "vertidos industriais e contaminantes nas augas territoriais do Estado correspondentes ó litoral galego" (29,4)

Dos títulos competenciais sinalados cómpre destacar aos efectos deste traballo a competencia da Comunidade Autónoma de Galicia para a "ordenación do litoral". Unha competencia que aínda que expresada como "exclusiva" debe ter en conta as competencias que sobre o dominio público marítimo e marítimo-terrestre ten o Estado (art. 132 da CE) como xa tivemos ocasión de analizar. Como no caso doutras comunidades autónomas costeiras, o devandito título competencial sobre "ordenación do litoral" estaba estatutariamente recoñecido pero tardaría moito en facerse valer salvo no previsto pola Lei de costas.

3.2. A ORDENACIÓN DO LITORAL NA LEI 10/1995 DE ORDENACIÓN DO TERRITORIO DE GALICIA

Aínda moito antes de que se concretase o instrumento específico para ordenación do litoral de Galicia (o cal non se produciría explicitamente ata o ano 2002) non cabía dúbida ningunha de que, xunto aos relativos á protec-

ción ambiental e á ordenación urbanística, a súa plasmación debía atoparse nalgún dos previstos pola lexislación sobre ordenación do territorio e, particularmente, na Lei 10/1995, de 23 de novembro, de *ordenación do territorio de Galicia*³⁴ (en diante, LOTG). En efecto, esta Lei vén desenvolver a competencia exclusiva que, de acordo co disposto nos artigos 148.1.3 da Constitución española e 27.3 do Estatuto de autonomía de Galicia, corresponde á Comunidade Autónoma galega en materia de "*ordenación do territorio e do litoral, urbanismo e vivenda*".

Como sinala a súa exposición de motivos, a LOTG pretende resolver unha serie de problemas que veu padecendo ata o momento na súa política territorial e das actuacións das distintas Administracións Públicas: "... a acumulación de iniciativas carentes dun claro sentido territorial, que permitise acadar unha distribución espacial de actividades capaces de aproveitar as potencialidades propias de cada zona (...) A falta endémica dunha visión integradora e combinada da actuación administrativa...". E a continuación, destacaba a necesidade de aplicar unha política integradora, cuxa tarefa encomendalle á ordenación do territorio: "Á ordenación do territorio, pola forza mesma dos principios de que trae causa, correspóndenlle o papel *integrador das distintas perspectivas* e a consecución dunha visión superadora da parcialidade inherente a estas, determinando o seu carácter organizador das funcións sectoriais, presidido pola *idea central do principio de coordinación* (...) esixe a articulación dos procesos de decisión nun dobre sentido: *asegurando a necesaria integración das políticas sectoriais no seo de cada instancia territorial e establecendo os eixes de interconexión das distintas instancias territoriais entre si*". Resulta meridiano que se está a reclamar unha política integrada da ordenación territorial.

E como finalidade primordial, a LOTG propónse, no seu artigo 1º: "... establece-los obxectivos fundamentais e crea-los instrumentos necesarios para a coordinación da política territorial e a ordenación do espazo da Comunidade Autónoma de Galicia, co obxecto de *favorece-la utilización racional do territorio galego e protexe-lo medio natural, mellora-la calidade de vida e contribuír ó equilibrio territorial*." Polo tanto, canda a ordenación integrada o seu obxectivo da sustentabilidade ambiental.

Este obxectivo fundamental preséntase particularmente propicio para instrumentar xuridicamente a ordenación integral do litoral de Galicia, ao que a LOTG só se refire expresamente á hora de concretar os obxectivos xerais. Efec-

³⁴ DOG nº 233, de 5 de decembro de 1995.

tivamente, o artigo 3º, c) sinala entre estes, a:

"Compatibilización do proceso de desenvolvemento do sistema productivo, da urbanización e da ordenación turística coa racional utilización dos recursos naturais, *sobre todo no referente ó litoral*, ós recursos hidráulicos e á paisaxe."

Sexa como for, esta referencia expresa ao litoral dentro da ordenación do territorio non a atopamos nos instrumentos específicos que a Lei prevé para tales obxectivos. No tocante aos concretos instrumentos de ordenación do territorio, a LOTG contempla cinco tipos:

- 1º.- *Directrices de ordenación do territorio.*
- 2º.- *Plans territoriais integrados.*
- 3º.- *Programas coordinados de actuación.*
- 4º.- *Plans e proxectos sectoriais*³⁵.
- 5º.- *Plans de ordenación do medio físico.*

Ademais estes instrumentos preséntanse como "complementarios e non excluíntes" dos previstos pola lexislación urbanística (cfr. art. 5º LOTG).

Polo que se refire ás "*Directrices de ordenación do territorio*" (cfr. arts. 6 a 11 da LOTG), estas constitúen o instrumento principal mediante o cal debe deseñarse a ordenación do territorio de Galicia, establecendo as pautas espaciais de asentamento das actividades de acordo coas políticas sociais, económicas e culturais emanadas da Comunidade Autónoma. Preséntase cunha clara pretensión integradora de todas as políticas sectoriais que inciden sobre o territorio, cunha ampla perspectiva que afecta aos plans, programas e accións desenvolvidas por todas as Administracións públicas radicadas en Galicia (a Administración autonómica e as Administracións locais), e cunha marcada finalidade de coordinación. Ademais, a súa formulación proxéctase tanto sobre as actuacións públicas coma privadas.

Dado o extenso ámbito de aplicación deste instrumento e a súa orientación holística sobre todas aquelas accións que afectan ao territorio, as "*Directrices*" ofrecen un mecanismo de ordenación de grande importancia para a política de xestión integrada do litoral. Neste sentido, a relación terra-mar que, como vimos, resulta imprescindible para esta finalidade, pódese articular adecuadamente mediante este instrumento. Efectivamente, repasando os contidos que deben ter as *Directrices* atopamos moitas determinacións que poden achegar

³⁵ Este tipo de plans foron desenvolvidos polo Decreto 80/2000, de 23 de marzo.

elementos de ordenación moi valiosos. Así, por exemplo:

- a formulación dun diagnóstico dos problemas existentes en relación cos asentamentos urbanos e produtivos, co medio físico e os recursos naturais e coas previsibles pautas de desenvolvemento territorial (cfr. art. 7,1,a) LOTG); uns asentamentos que cada vez son máis importantes na franxa litoral de Galicia e que fan presión sobre o sensible medio físico costeiro;
- a delimitación de áreas de protección que deben quedar subtraídas ao desenvolvemento de actividades urbanas, co fin de ser destinadas á preservación ou explotación dos recursos naturais (cfr. art. 7,1,f) LOTG); pensemos nas rías galegas ou nas zonas húmidas sobre as que existe un réxime de protección especial;
- a determinación dos criterios e condicións ás que deben someterse as propostas de desenvolvemento urbano, industrial, agrícola, etc., en función das dispoñibilidades de recursos enerxéticos, hidráulicos ou de saneamento (cfr. art. 7,1,i) LOTG); basta sinalar aquí os problemas derivados dos vertidos industriais e de augas residuais das cidades costeiras de Galicia.

En canto ao procedemento de formulación e aprobación das "Directrices", previsto no art. 10 da LOTG, permite facer valer o criterio de participación de todos os actores —públicos e privados— implicados na ordenación territorial. Así, correspóndelle ao Goberno da Xunta de Galicia acordar a iniciación do procedemento de elaboración; á Consellería de Política Territorial, a dirección e preparación do *avance de Directrices*; prevese a participación doutras consellerías con competencias de proxección territorial e as Administracións locais; mesmo se abre á participación doutras entidades públicas e privadas para que presenten cantas observacións, propostas e alternativas estimen oportunas. Logo da súa aprobación inicial vólvese abrir outro prazo para a audiencia das devanditas entidades. Posteriormente, o Goberno da Xunta dá traslado das Directrices ao Parlamento de Galicia, de acordo co previsto no seu Regulamento (para a tramitación específica de plans e programas). Por fin, apróbase, no seu caso, por Decreto da Xunta de Galicia. Así mesmo deberase determinar o procedemento que regule o seguimento e, se é preciso, a súa posta ao día.

En definitiva, as Directrices de ordenación do territorio de Galicia constitúen un instrumento de grande interese para, entre outros obxectivos, proceder ao deseño dunha xestión do litoral en toda a Comunidade Autónoma. Os principios de integración, coordinación e participación, verdadeiras liñas mes-

tras da xestión integrada da costa, teñen nelas un potencial encaixe.

O segundo nivel da ordenación do territorio en Galicia atribúese aos "*Plans territoriais integrados*", que en desenvolvemento daquelas Directrices están dirixidos á "organización de áreas xeográficas supramunicipais de características homoxéneas" (cfr. art. 12 LOTG). O ámbito territorial que están chamados a cubrir estes plans semella ser o de áreas metropolitanas ou comarcais. En todo caso, sobre aquelas zonas que precisen dunha planificación infraestrutural, de equipamento ou recursos, de carácter integrado. Desde a perspectiva que orienta este traballo, ben podería aplicarse esta figura de planificación territorial sobre as dúas áreas de configuración metropolitana e situación costeira como son as conurbacións de Vigo e A Coruña, ou tamén sobre os asentamentos existentes nas diferentes rías galegas. Igualmente, no seu procedemento de elaboración (regulado no art. 15 LOTG) cuxo protagonismo corresponde ao Goberno da Xunta —no tocante á súa iniciación e á súa aprobación definitiva— prevese a participación das entidades locais afectadas e a apertura dun trámite de información pública por un período de dous meses.

3.3. AS REFERENCIAS AO LITORAL NA LEI DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA E DE PROTECCIÓN DO MEDIO RURAL DE GALICIA DE 2002. A PREVISIÓN DO "PLAN SECTORIAL DE ORDENACIÓN DO LITORAL"³⁶

Como xa adiantamos outra técnica que adquire suma importancia na xestión integrada do litoral é o urbanismo ou os sistemas de planificación dos usos do solo. De feito, nalgúns países (Francia, por exemplo) o sistema de planificación é o mecanismo principal de xestión e protección na costa. Con todo, o seu alcance é máis limitado que o pretendido pola ordenación do territorio e moitas veces adoce de falta de flexibilidade. Os tipos de planificación dos usos do solo que apoian mellor a xestión integrada das zonas costeiras seguen algúns principios:

- as autoridades responsables da planificación necesitan un mandato para executar os plans e conceder autorizacións;
- á hora de tomar unha decisión é preciso ter en conta o contexto máis amplo e debe introducirse coherencia no sistema para evitar efectos acumulativos non desexados de moitas decisións menores. Neste sentido, a avaliación de impacto debe ser o máis ampla e exhaustiva posible.

Por outra banda, necesítanse mecanismos para garantir o cumprimento dos requisitos da autorización e no proceso de planificación deben introducirse as

³⁶ Cfr. *in totum* a monografía de FERNÁNDEZ CARBALLAL, A.: *Dereito Urbanístico de Galicia*, Thomson-Civitas, Madrid, 2003. E máis recentemente, MEILÁN GIL, J.L. (Dir.): *Comentarios á Lei de Ordenación Urbanística e Protección do Medio Rural de Galicia*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2009.

máis amplas oportunidades de consulta ou participación. Ademais, debe establecerse unha coordinación estreita entre a planificación dos usos do solo e as administracións sectoriais.

Polo que se refire á lexislación urbanística de Galicia a *Lei 9/2002, de 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural*³⁷ (en diante, LOUPMR) tratou de incorporar os profundos efectos que a aprobación da Lei estatal 6/1998 deixara na lexislación urbanística sobre urbanismo e solo. Desta forma, a Comunidade Autónoma de Galicia —no exercicio das súas competencias (art. 27,3 EAG) e co respecto dalgúns dos contidos básicos do Texto Refundido estatal—, viña establecer un completo marco xurídico do réxime urbanístico de Galicia, nos seus diferentes aspectos (planificación, réxime do solo, distribución de cargas e beneficios, execución do planeamento, disciplina urbanística, etc.). Dela imos extraer unicamente as determinacións legais que afectan ás cuestións ambientais e que, polo tanto, poden proxectarse sobre unha xestión sustentable do litoral galego.

No Preámbulo da Lei explícase a orixe da reforma da lexislación urbanística de Galicia: trátase dun *Acordo Marco* para a reforma do urbanismo de Galicia de 27 de xullo de 2001, entre o conselleiro de Política Territorial, os alcaldes de varios municipios de Galicia e a Federación Galega de Provincias e Municipios, coa finalidade dobremente especificada no seu apartado I:

"contribuír ó desenvolvemento harmónico do territorio, *preserva-lo* patrimonio arquitectónico de Galicia, o medio *ambiente urbano e rural* e conseguir unha *ciudades máis habitables e sostibles* (...) A finalidade esencial da Lei debe ser mellorar substancialmente a calidade da ordenación urbanística de Galicia cara a favorece-lo *desenvolvemento equilibrado e sostible do territorio*, contribuír a eleva-la calidade de vida e a cohesión social da poboación, protexer e potencia-lo patrimonio natural e cultural e garanti-lo dereito constitucional a desfrutar dunha vivenda digna".

Así mesmo no apartado II do Preámbulo destácase a vital importancia do litoral en Galicia e as *bases de sustentabilidade* que debe rexer o proceso de planificación urbanística de Galicia. En efecto, declárase o seguinte:

"Galicia conta (...) cunha arquitectura rural de excepción e cun *territorio de incalculable valor paisaxístico*, cunhas terras eminentemente fértiles e con vocación agrícola, gandeira e forestal, e *cun litoral de extraordinario valor económico, ambiental, histórico e cultural*. Sen embargo, a anarquía

³⁷ DOG nº 252, de 31 de decembro de 2002.

de construcións e usos que está proliferando nos últimos anos, a deterioración das edificacións, a falta de conclusión de moitas delas e a *degradación da paisaxe*, provocada polos moitos movementos de terra inadecuados e o desenvolvemento tecnolóxico aplicado, moitas veces, de forma incontrolada ó medio rural, xustifican esta lei que trata de harmonizar o desenvolvemento e *benestar do mundo rural coa preservación e revitalización dos bens culturais e naturais tan prezados e fonte de recursos e patrimonio que se deben conservar para legarllelos ás xeracións futuras deste país*³⁸.

Tomando como marco de referencia o último *Programa de Acción Ambiental da Unión Europea* afírmase:

"o Sexto programa comunitario en materia de medio ambiente 'Medio ambiente 2010: o futuro nas nosas mans' establece como un dos seus cinco eixes 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*, a importancia e fragilidade do cal determinou que o Consello invitase os estados membros a redobrar *os esforzos encamiñados á protección das zonas costeiras*, así como ao establecemento da estratexia para a súa xestión e ordenación integrada baseada na súa perdurabilidade e sostibilidade".

En canto ao propio texto normativo chama a atención a integración dos fins e valores ambientais e culturais na actividade urbanística que se manifesta no art. 4º:

- "d) *Preserva-lo medio físico*, os valores tradicionais, os sinais de identidade e a memoria histórica de Galicia (...)
- e) *Harmoniza-las esixencias de ordenación e conservación dos recursos naturais e da paisaxe rural e urbana* co mantemento, diversificación e desenvolvemento sostible do territorio e da súa poboación, para contribuír a eleva-la calidade de vida e a cohesión social da poboación (...)"³⁹.

Ao regular a clasificación do solo —no Capítulo 2º do Título I— leva a cabo

³⁸ A cursiva é do autor.

³⁹ A cursiva é do autor.

unha das reformas máis significativas en relación co obxecto central deste traballo; trátase da determinación recolleita no art. 13º sobre o "*solo de núcleo rural*" —que orixinou certo rebumbio nos municipios costeiros de Galicia— dispoñendo no último parágrafo do seu número 3:

*"Os núcleos rurais situados na franxa de 200 metros desde o límite interior da ribeira do mar non poderán ser ampliados en dirección ó mar agás nos casos excepcionais nos que o Consello da Xunta o autorice expresamente, pola especial configuración da zona costeira onde se atopen ou por motivos xustificadas de interese público, xustificando a necesidade da iniciativa, a oportunidade e a súa conveniencia en relación co interese xeral"*⁴⁰.

Trátase dun precepto no que, aínda que se parte da boa vontade de protexer o litoral de Galicia aplicando de xeito maximalista a marxe de manobra prevista na LC, as excepcións que prevé obrigarán a esperar cales son os concretos criterios aplicativos. Doutra parte, ao regular o réxime do "*solo rústico*" coa finalidade de "ser preservados dos procesos de desenvolvemento urbanístico" especifica no art. 15º os supostos protexidos, entre outros:

"a) Os terreos sometidos a un *réxime específico de protección incompatible coa súa urbanización*, de conformidade coa lexislación de ordenación do territorio ou coa *normativa reguladora do dominio público, as costas, o medio ambiente, o patrimonio cultural, as infraestructuras e doutros sectores que xustifiquen a necesidade de protección*".

Dentro da mesma categoría de "*solo rústico*"⁴¹ distínguense varias categorías entre as que se atopa a do "*solo rústico especialmente protexido*", "constituído polos terreos que polos seus valores agrícolas, gandeiros, forestais, ambientais, científicos, naturais, paisaxísticos, culturais, suxeitos a limitacións ou servidumes para a protección do dominio público ou doutra índole deban estar sometidos a algún réxime especial de protección incompatible coa súa transformación, de acordo co disposto neste apartado" (art. 32, 2), que, pola súa vez prevé varias categorías e, entre outras, a seguinte:

"e) *Solo rústico de protección de costas*, constituído polos *terreos, situados fóra dos núcleos rurais e do solo urbano, que se atopen a unha distancia inferior a 200 metros do límite interior da ribeira do mar*. Excepcional-

⁴⁰ A cursiva é do autor.

⁴¹ Cfr. a Circular 2/2003, de 31 de xullo, da Consellería de Política Territorial, sobre réxime de autorizacións en solo rústico (DOG nº 150, de 5 de agosto).

mente, logo do informe favorable da Comisión Superior de Urbanismo de Galicia, o plan xeral de ordenación municipal poderá reducir por razóns cumpridamente xustificadas a franxa de protección ata os 100 metros contados desde o límite interior da ribeira do mar".

- g) *Solo rústico de protección de interese paisaxístico*, constituído polos terreos lindantes coas estradas e demais vías públicas, exteriores ós núcleos rurais e ó solo urbano, que ofrezan *vistas panorámicas do territorio, do mar*, do curso dos ríos ou dos vales, dos monumentos ou edificacións de singular valor, así como os accesos a fitos paisaxísticos significativos e os propios fitos".

Ao establecer as "condicións de uso" destas categorías de solo rústico o art. 39º da LOUPMRG, sobre "*solos rústicos de protección das augas, das costas e de interese paisaxístico*" dispón o seguinte:

"O réxime xeral dos solos rústicos de protección das augas, das costas e de interese paisaxístico, *sen prexuízo do establecido na súa lexislación reguladora en materia de augas e costas*, ten por obxecto *preserva-lo dominio público* hidráulico e *marítimo e o seu contorno*, así como os espazos de interese paisaxístico, quedando suxeitos ó seguinte réxime:

1. *Usos permitidos por licenzia municipal*: os relacionados no apartado 1, letras b) e c)⁴², e no apartado 2, letra i)⁴³, do artigo 33 desta lei.
2. *Usos autorizables pola Comunidade Autónoma*: os relacionados no apartado 1, letra a)⁴⁴, e no apartado 2, letras e) e f)⁴⁵, do artigo 33 desta lei, sempre que estean vinculados á conservación, utilización e desfrute do

⁴² Trátase de:

- b) Actividades de lecer, tales como práctica de deportes organizados, acampada dun día e actividades comerciais ambulantes.
- c) Actividades científicas, escolares e divulgativas.

⁴³ Trátase dun "Cerramento ou valado de predios con elementos opacos ou de fábrica, cunha altura máxima de 1,5 metros e o resto das características determinadas polo planeamento municipal".

⁴⁴ É dicir, "Accións sobre o solo ou subsolo que impliquen movementos de terra, tales como dragaxes, defensa de ríos e rectificación de leitos, abancalamientos, desmontes, recheos e outras análogas".

⁴⁵ Polo tanto:

- e) Construcións e rehabilitacións destinadas ó turismo rural e que sexan potenciadoras do medio onde se localicen.
- f) As infraestruturas e obras públicas en xeral, tales como os centros e as redes de abastecemento de auga; os centros de produción, servizo, transporte e abastecemento de enerxía eléctrica e gas; as redes de saneamento, estacións de depuración e os sistemas vinculados á reutilización de augas residuais; os centros de recollida e tratamento dos residuos sólidos; os ferrocarrís, portos e aeroportos; as telecomunicacións; e, en xeral, tódalas que resulten así cualificadas en virtude da lexislación específica, dos instrumentos de ordenación territorial ou do planeamento urbanístico.

dominio público e do medio natural, as piscifactorías e instalacións análogas, así como os que se poidan establecer a través dos instrumentos previstos na lexislación de ordenación do territorio.

3. *Usos prohibidos*: Tódolos demais, especialmente os usos residenciais e industriais”.

Polo que se refire ao “Planeamento Urbanístico” —regulado no Título II— declárase a vinculación xerárquica dos plans de ordenación urbanística “ás determinacións das directrices de ordenación do territorio e ós demais instrumentos establecidos pola LOTG” (art. 45, 2). Nas determinacións da documentación que debe achegarse á conformación do “Plan xeral de ordenación municipal” (cfr. arts. 52 a 61), contéplase a relativa ao “estudio de sostibilidade ambiental, impacto territorial e paisaxístico” (art. 61, 4) que:

“O estudio *de sostibilidade ambiental, impacto territorial e paisaxístico* terá por obxecto a análise e ponderación dos efectos da execución e desenvolvemento das determinacións do plan xeral sobre os recursos naturais e o medio físico, a adopción das medidas correctoras necesarias para minimizar os seus impactos e a valoración da adecuación das infraestruturas e servizos necesarios para garantir os novos desenvolvementos en condicións de calidade e sostibilidade ambiental, así como a súa coherencia cos obxectivos de protección do dominio público natural”⁴⁶.

Tamén ten grande interese a previsión que se contén no apartado da planificación a través dos “*plans especiais de protección*” do art. 69º, que establece: “1. Os plans especiais de protección teñen por obxecto preservar o medio ambiente, as augas continentais, o litoral costeiro, os espazos naturais, as áreas forestais, os espazos productivos, as vías de comunicación, as paisaxes de interese, o patrimonio cultural e outros valores de interese”⁴⁷.

Das “*normas de aplicación directa*” do art. 104 sobre “adaptación ó ambiente” destacamos a do seu apartado b):

“Nos lugares *de paisaxe aberta ou natural, sexa rural ou marítimo*, 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 situación, masa ou

⁴⁶ A cursiva é do autor.

⁴⁷ A cursiva é do autor. Cfr. o art. 87 sobre a tramitación destes plans especiais de protección.

altura das construcións, muros e cerramentos, ou a instalación doutros elementos, limiten o campo visual para contempla-las belezas naturais, rompan a harmonía da paisaxe, desfiguren a perspectiva propia dela ou limiten ou impidan a contemplación do conxunto."

Finalmente o máis relevante para o obxecto deste traballo é a determinación contida na Disposición Transitoria 8ª da LOUPMRG na que sucintamente se dispoñía que "a Xunta remitiralle ó Parlamento no prazo de dous anos desde a entrada en vigor desta lei o Plan *sectorial de ordenación do litoral onde se recollerán as condicións específicas deste ámbito territorial*". Tratouse no seu momento, sen dúbida, dunha gran noticia para os que defendemos a necesidade da xestión integrada das costas de Galicia, pero a dificultade para elaborar o devandito Plan sectorial —que máis que "sectorial", debería ser "integral" como se recoñeceu máis adiante— está en que nin a LOTG nin a presente Lei facilitan as mínimas determinacións que debe comprender aquel. E de feito, o prazo dos dous anos incumpríuse.

En definitiva, pensamos que con todas estas determinacións que ofrece a LOUPMRG cun expreso obxectivo de abordar os problemas do medio natural en Galicia —e derivadamente, os do litoral— podería darse un considerable avance, sempre, está claro, que as Administracións urbanísticas competentes tivesen unha firme vontade de aplicala.

3.4. O RELANZAMENTO DO PLAN DE ORDENACIÓN DO LITORAL POLA LEI 6/2007 DE MEDIDAS URXENTES EN MATERIA DE ORDENACIÓN DO TERRITORIO E DO LITORAL⁴⁸.

Co cambio de executivo da Xunta de Galicia, logo das eleccións autonómicas de 2006, o presidente da Xunta manifestou publicamente que a ordenación do litoral constituía unha prioridade do seu Goberno. A nova Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Transportes comezou a incrementar o seu control sobre certos municipios con desenvolvementos urbanísticos desproporcionados e promoveu a suspensión das facultades urbanísticas nalgúns deles⁴⁹.

⁴⁸ Cfr. o traballo de RODRIGUEZ-CAMPOS, S.: "Sobre la necesidad de ordenar y proteger el litoral de Galicia: reflexiones al hilo de la nueva Ley de medidas urgentes", en *Revista de Urbanismo y Edificación*, nº 17 (2008), pp. 71-84.

⁴⁹ Cfr. por exemplo o Decreto 15/2007, do 1 de febreiro, polo que se suspende a vixencia das normas subsidiarias de planeamento municipal de Barreiros e se aproba a ordenación urbanística provisional ata a entrada en vigor do novo planeamento.

Pero o fito máis significativo desta nova política de protección de litoral plasmouse na *Lei 6/2007, de 11 de maio, de medidas urxentes en materia de ordenación do territorio e do litoral de Galicia*. O seu Preámbulo comeza xustificando as medidas que contén no "constante crecemento urbano" que están a experimentar algúns municipios do litoral de Galicia e que resulta moi daniño para o seu desenvolvemento equilibrado e sustentable:

"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".

Tras destacar a necesidade de levar a cabo —de acordo cos criterios recolectos en varios documentos da Unión Europea (como a "Estratexia Territorial Europea")— un adecuado modelo de desenvolvemento urbano e ocupación do territorio, destaca a necesidade de proceder á súa definición conforme aos instrumentos xurídicos dispoñibles no ordenamento propio de Galicia (a Lei 10/1995 de ordenación do territorio e a Lei 9/2002 de ordenación urbanística e protección do medio rural). A falta de aprobación do "Plan sectorial de ordenación do litoral" previsto pola Disposición Transitoria 8ª da Lei 9/2002 e tamén a aprobación de novas normas de protección de espazos de maior valor e fragilidade do litoral (o Decreto 72/2004, 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 o Decreto 110/2004, de 27 de maio, polo que se regulan os humidais protexidos; ámbitos de protección que afectan a un total de setenta e tres dos oitenta e sete municipios costeiros) son circunstancias que :

"determinan que, 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, cómpre adoptar con urxencia as medidas necesarias para impedir accións de transformación do solo, ao abeiro de plans obsoletos e desconformes coa lexislación vixente, que resultan contrarias á futura ordenación urbanística dos municipios costeiros adaptada á lexislación urbanística e ambiental e adecuada aos requiri-

mentos de sostibilidade económica, social e ambiental.

Por outro lado, a necesaria protección dos intereses autonómicos ínsitos na franxa do litoral de 500 metros demanda, como xa establecera a disposición transitoria oitava da Lei 9/2002, *elaborar un plan de ordenación do litoral no que se recollan as condicións específicas deste ámbito territorial*".

Polo que se refire á ordenación do litoral a Lei 6/2007 establecía o seguinte:

1º.- "O *Plan sectorial de ordenación do litoral* ao que fai referencia a disposición transitoria oitava da Lei 9/2002, de 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, os principios e as 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" (cfr. art. 2,1). As súas determinacións "serán directamente aplicables e prevalecerán de forma inmediata sobre as do planeamento urbanístico, que deberá ser obxecto de adaptación" (cfr. art. 2,2). E en canto ao seu procedemento de aprobación debe terse en conta a medida de suspensión introducida pola Disposición Adicional 2ª da mesma Lei 6/2007 (cfr. art. 2,3)⁵⁰.

2º.- *A suspensión cautelar, urxente e transitoria de novos desenvolvementos urbanísticos na zona litoral.* En particular, esta suspensión afectaba:

- SUBXECTIVAMENTE, aos municipios costeiros que se relacionaban no Anexo da Lei⁵¹.

⁵⁰ O Artigo 5 bis sobre *Suspensión motivada pola formulación dun instrumento de ordenación do territorio*, establece o seguinte:

"1. Acordada polo Consello da Xunta a iniciación do procedemento de elaboración de calquera instrumento de ordenación do territorio, a persoa titular da consellaría 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 haberá de publicarse no "Diario Oficial de Galicia".

2. A suspensión á que se refire o número 1 anterior extingúrase 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. Extinguidos os efectos da suspensión por aplicación deste artigo, non poderán acordarse novas suspensións no mesmo ámbito e por idéntica finalidade no prazo de catro anos".

⁵¹ En concreto, por provincias:

- **FUNCIONALMENTE**, a "a tramitación e aprobación dos plans especiais de reforma interior, plans parciais, plans de sectorización e instrumentos de equidistribución que teñan por obxecto a transformación urbanística de terreos situados a unha distancia inferior a 500 metros, medidos en proxección horizontal terra a dentro, desde o límite interior da ribeira do mar dos municipios que se relacionan no anexo" (art. 3,1)⁵².
- **OBXECTIVAMENTE**, de acordo cos tipos de solo, segundo o art. 3,2:
 - 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 que, no momento da entrada en vigor desta lei, non reúnan os requisitos establecidos nos artigos 11 e 12.a) en relación co artigo 16.1 da Lei 9/2002, de 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia (sobre determinacións para a clasificación do solo urbano consolidado), e, en todo caso, nos incluídos en polígonos, unidades de actuación ou de execución.
- **TEMPORALMENTE**, "durante o prazo de dous anos que se contarán desde a entrada en vigor desta lei" nos municipios con planeamento xeral non adaptado á Lei 9/2002, ou "ata a aprobación do Plan de ordenación do litoral ou do Plan xeral de ordenación municipal adaptado integramente á Lei 9/2002" (art. 4,1).

a) Na provincia de Lugo: Trabada, Ribadeo, Barreiros, Foz, Burela, Cervo, Xove, Viveiro e O Viñado.

b) Na provincia da Coruña: Mañón, Ortigueira, Cariño, Cedeira, Valdoviño, Narón, Ferrol, Neda, Fene, Mugarodos, Ares, Cabanas, Pontedeume, Miño, Paderne, Coirós, Betanzos, Bergondo, Sada, Oleiros, Cambre, Culleredo, A Coruña, Arteixo, A Laracha, Carballo, Malpica, Ponteceso, Cabana de Bergantiños, Laxe, Vimianzo, Camariñas, Muxía, Cee, Fisterra, Corcubión, Dumbría, Carnota, Muros, Outes, Noia, Porto do Son, Ribeira, A Pobra do Caramiñal, Boiro, Rianxo, Dodro e Padrón.

c) Na provincia de Pontevedra: Pontecesures, Valga, Catoira, Vilagarcía de Arousa, Vilanova de Arousa, A Illa de Arousa, Cambados, Ribadumia, Meaño, O Grove, Sanxenxo, Poio, Pontevedra, Marín, Bueu, Cangas, Moaña, Vilaboa, Soutomaior, Redondela, Vigo, Nigrán, Baiona, Gondomar, Oia, O Rosal, A Guarda, Tomiño, Tui e Salvaterra de Miño.

Segundo a información da Consellería de Política Territorial, a superficie afectada é só o 13 % do solo urbanizable dos municipios costeiros (unhas 3.000 ha.).

⁵² O art. 4,2 engade que tal suspensión abarca: "A suspensión abrangue a todos os plans especiais de reforma interior, plans parciais e plans de sectorización que, no momento da entrada en vigor desta lei, non estean aprobados definitivamente. Así mesmo, a suspensión abrangue todos os instrumentos de equidistribución do planeamento urbanístico respecto dos que, no momento da entrada en vigor desta lei, transcorrese 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 antedito plan que se executa".

3º.- Do mesmo xeito que outros instrumentos de ordenación do territorio —e de acordo coa Lei estatal 9/2006, sobre avaliación dos efectos de determinados plans e programas do medio ambiente—, o Plan sectorial de ordenación do litoral será obxecto de "avaliación ambiental estratéxica" (cfr. art. 5,1,a)⁵³.

O 24 de maio de 2007 o Consello da Xunta acordou iniciar o procedemento de elaboración e aprobación do POLGA de acordo cos disposto no art. 2,3 da Lei 6/2007 en relación co art. 15,1º da LOTG (trátase do primeiro fito histórico do POLGA).

En setembro de 2008 a Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Transportes aprobou e fixo público o "documento de inicio" das *Directrices de ordenación do territorio de Galicia* co obxecto de sometelo ao procedemento de avaliación ambiental estratéxica por parte da Consellería de Medio Ambiente e Desenvolvemento Sostible. No devandito documento hai diversas referencias ao litoral como "un ámbito de excelencia territorial" que hai que preservar, un de cuxos elementos básicos son os "núcleos de identidade do litoral". Entre as determinacións das Directrices sobre o litoral, ademais da previsión da aprobación do "Plan de ordenación do litoral" recollíanse as de completar o deslinde do dominio público marítimo-terrestre, a promoción de accións para a súa ampliación, a renovación da fachada litoral nos plans municipais con criterios de calidade e integración do contorno, a creación de itinerarios costeiros, etc.

En febreiro de 2009 enviouse o "documento de inicio" ao órgano ambiental para comunicar o inicio do procedemento de avaliación ambiental estratéxica e, en abril dese mesmo ano, emitíuse o "documento de referencia" por parte do órgano ambiental que ía guiar ao promotor do POLGA no seu proceso de avaliación estratéxica (terceiro fito histórico do POLGA). E aquí quedou parado o proceso de aprobación do POLGA pola celebración das eleccións autonómicas.

4. O PLAN DE ORDENACIÓN DO LITORAL DE 2011

4.1. FITOS FUNDAMENTAIS NA TRAMITACIÓN DO POLGA

O novo Goberno do PP triunfante nas eleccións autonómicas de abril de 2009 tamén se propuxo como prioridade política a aprobación inmediata do

⁵³ Cfr. os arts. 6, 7 e 8 da Lei 6/2007 sobre o procedemento desta avaliación ambiental estratéxica na que intervén a Consellería competente en materia de medio natural.

aínda pendente "Plan de ordenación do litoral". A Dirección Xeral de Sostibilidade e Paisaxe da mesma Consellería de Medio Ambiente fixo público (mediante Resolución de 8 de maio de 2009)⁵⁴ o acordo de inicio do procedemento de elaboración e aprobación do Plan de ordenación do litoral. E como o 17 de maio caducaba a suspensión cautelar sobre o urbanismo litoral prevista pola Lei 6/2007, a nova Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas decidiu por Orde de 14 de maio de 2009 prorrogala ata o 2010 (segundo fito do POLGA)⁵⁵.

De xaneiro a maio de 2010 transcorreu o trámite de audiencia e exposición pública do proxecto do POLGA na web⁵⁶, para o que tivo lugar a súa aprobación inicial⁵⁷. Tamén se someteu a informe das corporacións locais afectadas, ás deputacións provinciais e ás entidades de carácter supramunicipal con incidencia na área cuberta polo POLGA. Este trámite tivo unha duración total de tres meses (cuarto fito do POLGA).

Por Orde de 30 de abril de 2010 (efectiva desde o 3 de maio) acordouse a extensión dos efectos da suspensión cautelar da Orde de 15 de maio de 2009 ata que se producise a aprobación inicial do POLGA⁵⁸ (quinto fito do POLGA).

Recibidas todas as alegacións no trámite de audiencia preparouse o documento para a aprobación inicial do POLGA incluíndo o Informe de sostibilidade ambiental redactado de acordo co disposto no art. 8 da Lei 9/2006 e segundo os criterios contidos no documento de referencia emitido polo órgano ambiental. E a partir de aquí, da aprobación inicial do POLGA iniciouse a exposición pública por un prazo de dous meses.

No mes de xullo de 2010 publicouse a Orde do conselleiro de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas de aprobación inicial do POLGA e dispoñíase o inicio da exposición pública durante dous meses⁵⁹. De agosto a setembro de 2010 estivo aberto o devandito proceso para a recepción de alegacións, observacións e suxestións, tanto dos particulares coma de organismos públicos (sexto fito histórico do POLGA).

⁵⁴ DOG nº 93 de 14 de maio de 2009.

⁵⁵ DOG nº 94 de 15 de maio de 2009. Deste xeito as medidas de suspensión do art. 1º da Lei 6/2007 foron de aplicación aos municipios co planeamento xeral non adaptado á Lei 9/2002 durante o prazo dun ano contado desde a entrada en vigor de dita Orde ou ata a aprobación inicial do POLGA ou a aprobación definitiva do Plan xeral de ordenación municipal adaptado integramente á Lei 9/2002.

⁵⁶ Cfr. a páxina web: <http://www.xunta.es/litoral/> (consulta o 20 de xuño de 2011).

⁵⁷ O 25 de xaneiro de 2010 tivo lugar no Hostal de San Francisco en Santiago de Compostela unha presentación a cargo do Presidente Feijoo e outras autoridades do documento que contiña o POLGA.

⁵⁸ DOG nº 82 de 3 de maio de 2010.

⁵⁹ DOG nº 145 de 30 de xullo de 2010.

Finalizado o período de consultas e información pública, e con carácter previo á aprobación provisional, o órgano promotor enviou ao órgano ambiental a documentación completa do Plan tomando 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. Enviáronse, así mesmo, os informes sectoriais e o informe sobre o proceso de participación pública. Con data do 29 de decembro de 2010 a Secretaría Xeral de Calidade e Avaliación ambiental emitiu a Resolución da memoria ambiental do POLGA (sétimo fito do POLGA).

E, finalmente, a Orde de 30 de decembro de 2010, do conselleiro de Medio Ambiente resolvía a aprobación provisional do POLGA⁶⁰ (oitavo fito do POLGA) que non sería definitiva ata a súa aprobación polo Decreto 20/2011, de 10 de febreiro⁶¹, ao que nos referiremos máis adiante.

4.2. UNHA PREVIA E OBRIGADA REFERENCIA Á REFORMA DA LEI 9/2002 EN VIRTUDE DA LEI 2/2010 E AS SÚAS REPERCUSIÓNS SOBRE O LITORAL⁶²

A norma esencial do urbanismo en Galicia —a Lei 9/2002 de ordenación urbanística e protección do medio rural— xa experimentara unha primeira reforma coa Lei 15/2004. Agora a segunda xustifícase na súa exposición de motivos unha reformulación dalgúns dos seus contidos polos “novos e inaprazables requirimentos das actuais circunstancias económicas”, e especial para avanzar “cara a unha ordenación do solo rústico máis consecuente coa natureza do medio rural como medio produtivo”. En realidade esta reforma —que finalmente só foi apoiada polo partido gobernante (PP) e rexeitada polo Bloque Nacionalista Galego; o partido socialista abstívose— respondeu a unha petición formulada, desde principios de 2007, pola Federación Galega de Municipios e Provincias (FEGAMP) para revisar a normativa urbanística ante a preocupante situación da actividade urbanística nesta Comunidade Autónoma.

Esta importante reforma vira, ao meu xuízo, en torno a dous eixes funda-

⁶⁰ DOG nº 1 de 3 de xaneiro de 2011. E ademais mantíñase a suspensión cautelar acordada pola Orde de 23 de xullo de 2010.

⁶¹ DOG nº 37, de 23 de febreiro de 2011.

⁶² Cfr. unha visión crítica desta reforma urbanística en SANZ JUSDADO, I. e SÁNCHEZ GOYANES, E.: “Las medidas urgentes de reforma de la legislación gallega (marco teórico de una política urbanística) y su interrelación con el plan de ordenación del litoral tras ellas ya aprobado inicialmente (plasmación práctica de otra), en *Revista de Urbanismo y Edificación*, nº 22 (2010), pp. 51-77.

mentais: a axilización da tramitación dos plans urbanísticos, e en xeral dos procedementos urbanísticos, e a reformulación do concepto de núcleo rural que ten grande importancia en Galicia. E para o logro destes obxectivos recóñeceselles ás Administracións locais (aos municipios) unha maior responsabilidade na actividade urbanística do seu respectivos termos municipais.

Polo que se refire ao litoral, atopamos na Lei 2/2010 as seguintes modificacións:

- 1ª.- ao reformular o "solo de núcleo rural" —que se descompón en tres modalidades (o "histórico-tradicional", o "común" e o "complejo")— establécese no novo art. 13, 4 que:

"A delimitación dos *núcleos rurais existentes situados na franxa de 200 metros desde o límite interior da ribeira do mar* non poderá ser ampliada en dirección ao mar agás nos casos excepcionais nos que o Consello da Xunta o autorice expresamente, pola especial configuración da zona costeira onde se atopen ou por motivos xustificadas de interese público, polo que se xustificará a necesidade da iniciativa, a oportunidade e a súa conveniencia en relación co interese xeral".

- 2ª.- ao regular as categorías de solo rústico especialmente protexido, distínguense no novo art. 32º:

"e) *Solo rústico de protección de costas*, constituído polos terreos, situados fóra dos núcleos rurais e do solo urbano, que se atopen a unha distancia inferior a 200 metros do límite interior da ribeira do mar.

Excepcionalmente, logo de informe favorable da Comisión Superior de Urbanismo de Galicia, o plan xeral de ordenación municipal poderá reducir, por razóns debidamente xustificadas, a franxa de protección ata os 100 metros, contados desde o límite interior da ribeira do mar. (...)

- g) *Solo rústico de protección paisaxística*, constituído polos terreos que determine o planeamento urbanístico ou os instrumentos de ordenación do territorio coa finalidade de preservar as vistas panorámicas do territorio, *do mar*, do curso dos ríos ou dos vales, e dos monumentos ou edificacións de singular valor".

Esta disposición debe complementarse co novo art. 38º sobre as condicións de uso dos "solos rústicos de protección das augas, das costas, de interese paisaxístico e de patrimonio cultural", cuxo réxime xurídico ten por obxecto "preservar o dominio público hidráulico e marítimo e o seu contorno, así como os espazos de interese paisaxístico e o patrimonio cultural" e que se concreta nas seguintes determinacións:

"1. *Usos permitidos por licenza municipal.*

Os relacionados na alínea 1, letras a), b) e c), e na alínea 2, letras f) e i), do artigo 33º desta lei⁶³.

2. *Usos autorizables pola Comunidade Autónoma:*

Os relacionados na alínea 2, letras e) e l), do artigo 33º desta lei⁶⁴, 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 leven á transformación da súa natureza rústica e quede garantida a integridade dos valores obxecto de protección.

Ademais dos usos anteriormente indicados, no solo rústico de protección de patrimonio poderá autorizarse a ampliación de cimiterios preexistentes, e *nos de protección de costas* e de protección das augas poderán autorizarse, así mesmo, *as construcións e instalacións necesarias para actividades de talasoterapia, augas termais, sistemas de tratamento ou depuración de augas, estaleiros e instalacións imprescindibles necesarias para a implantación de aparcadoiros abertos ao uso público para o acceso ás praias, á práctica dos deportes náuticos e para a implantación de paseos marítimos ou fluviais*, así como os previstos na alínea 2, letra j),

⁶³ É dicir, como establece o citado novo art. 33:

"1. Actividades e usos non construtivos:

- a) Accións sobre ou só ou subsolo que impliquen movementos de terra, tales como dragaxes, defensa de ríos e rectificación de leitos, abancalamientos, desmontes, recheos e outras análogas.
- b) Actividades de lecer, tales como práctica de deportes organizados, acampada dun día e actividades comerciais ambulantes.
- c) Actividades científicas, escolares e divulgativas. (...)

2. Actividades e usos construtivos: (...)

- f) Instalacións necesarias para vos servizos técnicos de telecomunicacións, a infraestrutura hidráulica e as redes de transporte, distribución e evacuación de enerxía eléctrica, gas, abastecemento de auga e saneamento, sempre que non impliquen a urbanización ou transformación urbanística dúas terreos polos que discorren. (...)
- i) Muros de contención, así como cerramentos ou valado de predios".

⁶⁴ É dicir, en virtude do repetido art. 33:

"2. Actividades e usos construtivos: (...)

- e) Construcións e rehabilitacións destinadas ao turismo no medio rural e que sexan potenciadoras do medio onde se localicen. (...)
- l) Construcións e instalacións destinadas a establecementos de acuicultura".

do artigo 33º desta lei⁶⁵, sempre que quede garantida a integridade dos valores obxecto de protección.

3. *Usos prohibidos*: Todos os demais."

3ª.- ao regular os "plans especiais de protección" que teñen por obxecto, como establece o novo art. 69, 1 "preservar o medio ambiente, as augas continentais, o litoral costeiro, os espazos naturais...". Poden afectar a calquera clase de solo e estenderse a varios termos municipais (cfr. art. 69, 2). Estes plans deberán "estar en consonancia cos instrumentos para a protección, xestión e ordenación da paisaxe, segundo recolle a Lei 7/2008 de protección da paisaxe de Galicia" (cfr. art. 69, 5).

4ª.- ao regular as "condicións xerais das edificacións en solo rústico" establece no seu art. 42, 1, c) que:

"Nos solos rústicos de protección ordinaria, agropecuaria, forestal ou de infraestruturas, de augas e de costas, a altura máxima das edificacións non poderá exceder as dúas plantas nin os 7 metros medidos no centro de todas as fachadas, desde a rasante natural do terreo ao arranque inferior da vertente de cuberta. Excepcionalmente, poderá exceder os 7 metros de altura cando as características específicas da actividade, debidamente xustificadas, fixesen imprescindible excedelos nalgún dos seus puntos".

5ª.- ao regular no art. 85 o longo "procedemento de aprobación do plan xeral", no que se prevé, para resolver a aprobación definitiva "a incidencia do plan sobre as materias de competencia autonómica (...) de desenvolvemento sustentable e a articulación das infraestruturas de carácter local cos elementos vertebradores do territorio de alcance supramunicipal" (cfr. art. 85, 9), engadindo 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 os intereses autonómicos".

6ª.- ao establecer na Disposición Transitoria Primeira o "réxime aplicable aos municipios con planeamento non adaptado" dispón que:

"En todo caso, aos ámbitos sen plan parcial aprobado definitivamente"

⁶⁵ É dicir, en virtude do referido art. 33:

"2. Actividades e usos construtivos: (...)

j) Instalacións de praia e actividades de carácter deportivo, sociocultural, recreativo e de baño, que se desenvolvan ao aire libre, coas obras e instalacións imprescindibles para o uso do que se trate".

te antes da entrada en vigor da Lei 9/2002 que *se atopen no ámbito da servidume de protección establecida pola Lei 22/1988, de costas, ou no ámbito sometido a algún réxime de protección da Lei 9/2001, de conservación da natureza, aplicaráselles o réxime establecido por esta lei para o solo rústico de protección de costas ou de espazos naturais, respectivamente*".

7º.- Finalmente, en virtude da Disposición Transitoria Terceira, sobre "edificacións sen licenza" que permite a posibilidade de incorporar ao patrimonio do seu titular "as edificacións e construcións realizadas sen autorización autonómica preceptiva, existentes con anterioridade ao 1 de xaneiro de 2003, e respecto das cales no momento de entrada en vigor desta lei transcorre o prazo legalmente establecido no seu artigo 210º.2 sen que a administración adoptase ningunha medida dirixida á restauración da legalidade urbanística ou medioambiental", a solicitude ao concello correspondente que o devandito titular debe realizar para que tales edificacións e construcións sexan declaradas "en situación legal de fóra de ordenación", necesitará o previo informe favorable da Comisión Superior de Urbanismo, se estas edificacións "están localizadas en solo rústico de protección de costas...".

4.3. AS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DO TERRITORIO DE GALICIA E AS SÚAS DETERMINACIÓNS SOBRE O LITORAL

Tanto o Goberno bipartito (PSG-BNG) como o Goberno do Partido Popular decidiron tramitar paralelamente á elaboración do POLGA a das Directrices de ordenación do territorio (DOT)⁶⁶. Á chegada do PP ao Goberno acordouse — pola Orde de 9 de novembro de 2009— retrotraer o expediente de tramitación das DOT ao comezo do proceso da tramitación ambiental. Elaborouse un novo "documento de inicio" das DOT (en outubro de 2009) aos efectos de sometelo á avaliación ambiental estratéxica e en febreiro de 2010 redactouse o "documento de referencia" no seu proceso de avaliación. Logo en xuño de 2010 o

⁶⁶ Desde o punto de vista histórico a tramitación das DOT ten unha longa traxectoria e un tortuoso proceso cheo de desfalecementos por parte do planificador: desde a proposta de acordo do Consello da Xunta de 14 de febreiro de 1996 sobre inicio do procedemento de aprobación, que se reiterou por acordo de 6 de marzo de 1997 e que concluíu nun documento de información e diagnóstico publicado en xuño de 1999; a apertura de canles de participación institucional —de agosto a setembro de 2001— que desembocaron na publicación do documento "hipótese do modelo territorial" o 25 de febreiro de 2002; de novo un "documento de avance das DOT de xullo de 2004 aberto a consultas en decembro de 2004; ata a aprobación inicial polo Goberno bipartito o 28 de agosto de 2008 e publicación no DOG da Orde de 15 de setembro pola que se aprobaban inicialmente as DOT.

documento das DOT foi aprobado inicialmente⁶⁷.

En virtude do Decreto 19/2011, de 10 de febreiro da Xunta de Galicia⁶⁸ apróbanse definitivamente as "Directrices do ordenación do territorio" (en diante, DOT) que, como establece a Lei 10/1995 de ordenación do territorio de Galicia, constitúen "un instrumento de carácter global, expresión da política territorial, que han de constituí-lo marco xeral de referencia establecendo as pautas espaciais de asentamento das actividades, de acordo coas políticas sociais, económicas e culturais emanadas da Comunidade, integrando, se é o caso, as emanadas desde o Estado así como as propostas que xurdan desde as entidades locais". Na determinación do modelo territorial de Galicia as DOT toman como referencias fundamentais:

- a) O desenvolvemento *económico equilibrado e sustentable*, para que Galicia se siga aproximando aos niveis de renda e de riqueza das rexións máis desenvolvidas.
- b) *A cohesión social e a mellora da calidade de vida* da poboación, de modo que todas as persoas dispoñan dun nivel adecuado de servizos e de oportunidades.
- c) *A utilización racional do territorio e a sustentabilidade ambiental*, mediante a xestión responsable dos recursos naturais e a protección do medio ambiente.

As DOT foron elaboradas pola Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas de acordo co previsto no art. 10 da Lei 10/1995 de ordenación do territorio de Galicia e cuxo proceso de elaboración se describe no preámbulo do citado Decreto 19/2001⁶⁹. As determinacións contidas nas DOT poden ser

⁶⁷ Cfr. a web: <http://www.cmati.xunta.es/portal/cidadan/lang/gl/pid/2467> (consulta o 20 de xuño de 2011).

⁶⁸ DOG nº 36 de 22 de febreiro de 2011. As DOT foron aprobadas inicialmente e sometidas a información pública por Orde de 24 de xuño (DO de Galicia de 30 de xuño de 2010). Durante os meses de xullo e agosto de 2010 puidéronse realizar alegacións a este instrumento de ordenación que ao amparo da Lei 10/1995 iniciara o seu proceso de elaboración por un Acordo do Consello de Goberno da Xunta de 29 de febreiro de 1996. Nada menos que catorce anos, e despois acordar mediante unha Orde de 9 de novembro de 2009 (DO de Galicia de 19 de novembro) retrotraer o procedemento para realizar a Avaliación Ambiental Estratéxica que debía realizarse conforme á normativa vixente desde 2006, ven a luz estas directrices esenciais para a ordenación territorial de Galicia.

⁶⁹ Para máis información pode consultarse a páxina web <http://www.cmati.xunta.es/portal/cidadan/lang/gl/pid/2687> (consultada o 20 de xuño de 2011).

As DOT recibiron un total de 88 alegacións das que trinta proceden de concellos e dez de asociacións ecoloxistas. Os puntos de discrepancia principal teñen que ver co modelo de desenvolvemento territorial, agrupado en torno a áreas metropolitanas e áreas urbanas que potencia a área litoral e esquece o interior máis despoboado, e pola falta de engarce entre estas directrices e outra

de dous tipos: *excluíntes* (de calquera outro criterio, localización ou deseño territorial ou urbanístico) e *orientativas* (debendo a Administración competente concretar a proposta que conteñan as DOT).

Limitándonos ao obxecto deste traballo en relación co litoral podemos sintetizar os contidos das DOT do seguinte xeito:

1º.- Entre os obxectivos xerais e a estrutura básica do modelo territorial recóllese entre os seus obxectivos prioritarios:

"Estruturar o litoral como un ámbito de excelencia territorial, que integre zonas naturais, centros urbanos e núcleos tradicionais, reorientando os procesos de urbanización difusa cara a un sistema caracterizado pola súa calidade e pola diversidade de posibilidades de vida e traballo" (apartado 1.2. s)

2º.- Para o logro dos seus obxectivos as DOT estruturan o modelo territorial en varios elementos: sistemas de asentamentos (grandes cidades, sistema urbano intermedio, etc.), plans territoriais integrados (nos que se concretará a delimitación do seu ámbito respectivo e se definirá o modelo territorial específico do espazo en cuestión), redes de infraestruturas (de transportes, de telecomunicacións, etc.) e, ademais:

"Os espazos litorais, os recursos e patrimonio naturais, a paisaxe, o patrimonio cultural e a calidade ambiental son sinais de identidade que singularizan o territorio de Galicia aportando elementos de dinamización e desenvolvemento social" (apartado 1.3.4).

3º.- Ao establecer as determinacións sobre o "desenvolvemento e ordenación dos asentamentos, das áreas empresariais e das actividades produtivas" e máis en particular, as relativas ao "desenvolvemento de actividades produtivas no medio rural" con relación á "pesca e acuicultura" considérase excluínte a seguinte determinación:

"Os instrumentos de ordenación territorial e o planeamento urbanístico, na formulación das súas propostas de ordenación, terán presente o valor do litoral e das augas interiores como soporte da pesca, o marisqueo e a acuicultura" (apartado 3.3.21).

4º.- Con relación ás "infraestruturas e os vectores ambientais do modelo territorial" recóllese diversas determinacións excluíntes e orientativas relativas ás "infraestruturas portuarias" (cfr. apartado 4.4) e sobre "infraestruturas de xeración e abastecemento enerxético" (cfr. apartado

planificación en vigor ou en trámite, ademais do esquecemento de consideracións ambientais relevantes.

4.7). E neste último suposto establecer concretas determinacións orientativas sobre a "posible implantación de instalacións de produción de enerxía mariña" que pode afectar directamente á ordenación do litoral ou ás actividades mariñas (cfr. apartado 4.7.6).

5º.- Sobre as determinacións relativas ao "ciclo integral da auga" (cfr. apartado 4.8) importantes indicacións excluíntes e orientativas intimamente relacionadas coa xestión integral do litoral e a súa necesaria coordinación coa planificación hidrolóxica.

6º.- As máis relevantes determinacións sobre o litoral atópanse no apartado 6º do que só recolleemos aquí as excluíntes⁷⁰:

6.1. A Xunta de Galicia elaborará un *plan de ordenación do litoral que terá natureza de Plan territorial integrado*. Este Plan terá por obxecto o diagnóstico integrado do sistema litoral, no que se inclúen todos os terreos e elementos nos que se produce algunha relación natural, cultural, funcional, urbanística ou visual coa costa. Ademais, concretará as medidas de protección necesarias e establecerá as condicións para o desenvolvemento urbanístico e a implantación de instalacións destinadas a usos produtivos, turísticos e recreativos.

6.2. As actuacións en solo rústico de protección de costas, incluída a adecuación de espazos para uso e gozo público, procurarán o mantemento da máxima naturalidade e, no seu caso, a restauración da calidade ambiental e a protección do patrimonio cultural costeiro.

7º.- Nas determinacións sobre o "patrimonio natural" (cfr. apartado 7º) só destacamos aquí a específica referencia ao litoral ao referirse ás "redes de áreas de interpretación da natureza e de itinerarios de interese ambiental e paisaxístico", establecendo como determinación orientativa

"A rede de Áreas de interpretación da natureza estará integrada polos ámbitos compatibles con usos de ocio considerando as restantes propostas do modelo territorial relativas á *recualificación do litoral*, o aumento do atractivo urbano das principais cidades e o aproveitamento das oportunidades singulares dos espazos rurais, sempre nos termos que estableza a normativa específica de cada caso" (apartado 7.3.2).

8º.- Finalmente, en canto ao apartado sobre a "aplicación, desenvolvemento-

⁷⁰ Para as determinacións orientativas cfr. os apartados 6.3 a 6.13 das DOT, que tratan sobre temas tan diversos como o fomento das relacións de colaboración e coordinación interadministrativa, dos núcleos de identidade do litoral, dos seus instrumentos de ordenación territorial e urbanística, da renovación das fachadas litorais, das praias, dos aparcamentos, dos itinerarios costeiros, etc.

to e revisión" sinálase que as DOT serán completadas e desenvolvidas por medio doutros instrumentos como é o caso dos "plans territoriais integrados" entre os que se cita o "Plan de ordenación do litoral" (cfr. apartado 10.1.4).

As DOT constitúen en definitiva a clave de bóveda do sistema de ordenación territorial de Galicia sobre a que han de edificarse o resto das pezas do edificio ou modelo territorial de Galicia.

4.4. A APROBACIÓN DEFINITIVA DO PLAN DE ORDENACIÓN DO LITORAL DO GALICIA POLO DECRETO 20/2011

A piques de rematar o 2010, o conselleiro de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas dictaba a Orde de 30 de decembro de 2010 pola que se aproba provisionalmente o Plan de ordenación do litoral de Galicia (POLGA) e adóptanse medidas cautelares. Culminaba así un longo proceso histórico para a elaboración deste importante instrumento de ordenación territorial —que viñeramos demandando nas últimas edicións dos nosos comentarios— e que foi rematado en datas recentes coa súa elevación ao Consello da Xunta de Galicia para a súa aprobación definitiva mediante o Decreto 20/2011, de 10 de febreiro de 2011⁷¹, unha vez que acababa de recibir o informe favorable do Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural e Mariño, a través da Dirección Xeral de Sostibilidade da Costa e do Mar, tanto no que se refire ás DOT coma ao POLGA.

Como xa sabemos, a orixe da elaboración deste Plan atópase na Disposición Transitoria 8ª da *Lei 9/2002, de ordenación urbanística e protección do medio rural* na que se instaba á Xunta (daquela gobernada polo PP) a remitir ao Parlamento de Galicia no prazo de dous anos desde a súa entrada en vigor "o Plan sectorial de ordenación do litoral onde se recollerán as condicións específicas deste ámbito territorial". O seguinte fito é a *Lei 6/2007, de 11 de maio, de medidas urxentes en materia de ordenación do territorio e do litoral de Galicia* —norma que foi promovida polo Goberno bipartito (PSOE-BNG)—, determinando que o citado Plan tería (conforme ao previsto na Lei 10/1995 de ordenación do territorio de Galicia) a natureza de "un plan territorial integrado" coa finalidade de "establecer os criterios, os principios e as 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" (cfr. art. 2, 1); ademais esta-

⁷¹ DO de Galicia nº 37 de 23 de febreiro de 2011.

blecíase nesta lei que as súas determinacións "serán directamente aplicables e prevalecerán de forma inmediata sobre as do planeamento urbanístico, que deberá ser obxecto de adaptación" (cfr. art. 2, 2).

Poucos días antes das eleccións autonómicas do 1 de marzo de 2009 (en que o PP gañou por maioría absoluta as eleccións que lle permiten gobernar desde entón en solitario) poñíase en marcha o proceso avaliación ambiental estratéxica do Documento de inicio do POLGA (o 2 de febreiro de 2009) ao que seguiría o seu Informe de sostibilidade ambiental e o posterior sometemento á información de diversas institucións públicas. Ata que, finalmente, por Orde do 23 de xuño de 2010 do conselleiro de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas aprobouse inicialmente o Plan de ordenación de Galicia, incluíndo o seu Informe de sostibilidade ambiental, e acordou sometelos a información pública; unha vez transcorrido o prazo preceptivo e analizados os informes e alegacións presentados durante o mesmo, concluír coa aprobación definitiva do POLGA que estamos comentando.

Baixo a dirección do director xeral de Sostibilidade e Paisaxe (pertencente á citada Consellería de Medio Ambiente) na elaboración do Plan de ordenación do litoral contouse co equipo técnico que redactou o Plan de ordenación do litoral de Cantabria de 2004.

O contido esencial do "Plan de ordenación do litoral de Galicia" —que foi dado a coñecer á opinión pública a comezos do ano 2010— componse dun numeroso conxunto de documentos e complementos gráficos (desde aquela atópanse integramente dispoñibles na páxina web: <http://www.xunta.es/litoral/>). Só de forma moi superficial podemos describir aquí os seus elementos integrantes:

- 1º.- No seu Título I recóllese a "metodoloxía de elaboración do Plan" coa exposición do "marco xurídico" (marco legal vixente, obxectivos e contido, e o seu procedemento de elaboración e tramitación), os "criterios metodolóxicos para a súa formulación" (baseados en criterios de sustentabilidade e mediante a formulación dos principios orientadores do Plan), e o proceso de participación social e institucional (segundo o método DELPHI) seguido para a súa elaboración (gobernanza).
- 2º.- No Título II analízase un dos elementos estruturais máis importantes do Plan que é a paisaxe ou, mellor dito, as paisaxes das sete comarcas costeiras en que se divide o litoral galego (desde a Mariña lucense, as Rías Altas, o Golfo Ártabro, ao Arco Bergantiño, a Costa da Morte, as Rías Baixas ata a Costa Sur). O documento acompáñase dunha completa categorización e caracterización dos tipos de paisaxes que se identifica-

ron no litoral de Galicia. Por tal motivo, dise que o POLGA constitúe un "catálogo de paisaxe"⁷².

- 3º.- No Título III recóllense os aspectos máis importantes da estrutura territorial e socioeconómica de Galicia (a "síntese territorial"), a través da análise sintética das súas características territoriais (capítulo 1º), a súa dinámica socioeconómica (capítulo 2º), a súa dinámica turística costeira (capítulo 3º) e o estudo da infraestrutura enerxética (capítulo 4º).
- 4º.- O Título IV dedícase ao "modelo de xestión" que ten unha particular relevancia xa que identifica as "áreas do Plan": de "protección" —ambiental (intermareal, costeira, bosques e ecolóxica) e "de corredor"—, de "mellora ambiental e paisaxística" e de "ordenación litoral", que malia non clasificar nin cualificar o solo van delimitar os seus desenvolvementos urbanísticos. Tamén se identifican aquí unha serie de "espazos de interese" (xeomorfolóxico, de taxon, paisaxístico, con protección recoñecida e núcleos de identidade do litoral) que requiren unha particular protección, así como a determinación de "ámbitos de recualificación" que deberán ser revisados e adaptados ao POLGA. Tamén se definen unha serie de "estratexias" (posta en valor de elementos identitarios do litoral, corredores ecolóxicos e culturais, sendas patrimoniais, etc.) e a chamada "senda dos faros" como unha específica modalidade de posta en valor do litoral.
- 5º.- O Título V comprende o réxime xurídico do Plan estruturado nun Título preliminar e sete Títulos cun total de 102 artigos, cinco disposicións adicionais, dúas disposicións transitorias e varios anexos.
- 6º.- O Título VI contén o "Programa de Actuación" do Plan concretado en seis modalidades de actuación para mellorar a cooperación e coordinación coas diferentes administracións, para a protección dos valores naturais e patrimoniais existentes, para suplir os déficits en materia de infraestruturas, para fomentar o coñecemento e regulación do uso público do litoral, así como o coñecemento a través da investigación e

⁷² A Lei 7/2008 de 7 de xullo, de protección da paisaxe de Galicia, regula estes "Catálogos da paisaxe" no seu art. 9º, no que, por certo, é unha da dúas veces en que esta lei se refire ao litoral. O citado art. 9, 1 establece que os Catálogos da paisaxe son:

"1. Son os documentos de referencia que fundamentándose nas distintas áreas xeográficas, morfolóxicas, urbanas e *litorais* existentes no territorio galego deberán delimitar, con base nos diferentes estudos e traballos existentes na materia, as grandes áreas paisaxísticas de Galicia, polo que identificarán os diversos tipos de paisaxes existentes en cada unha delas e as súas características diferenciais".

A outras referencia ao litoral é máis indirecta e realízase con respecto aos "estudos de impacto e integración paisaxística" (cfr. art. 11, 4 in fine).

divulgación técnica e científica, e, finalmente, para a promoción e investigación da paisaxe litoral.

7º.- O Título VII recolle unha serie de anexos coa identificación de diversos elementos (espazos de interese paisaxístico, núcleos de identidade litoral, praias, marco xurídico, etc.).

8º.- O Título VIII contén o "Informe de Sostibilidade Ambiental".

9º.- Finalmente incorpórase unha exhaustiva documentación gráfica e os informes e alegacións recibidos no trámite das consultas públicas.

Para a elaboración do POLGA realizouse un importante labor de cartografía que permite identificar de forma gráfica a caracterización da franxa de 500 metros (desde o límite interior da ribeira do mar) de 2555 km da costa de Galicia. A análise realizada concretouse nun ámbito de xestión de 215 360 hectáreas —correspondentes a 82 municipios vinculados coa dinámica costeira nos que vive case a metade da poboación da Comunidade Autónoma— das que o 46 % constitúen espazos de protección directa.

O modelo territorial do POLGA estrutúrase en tres áreas diferenciadas: as "áreas continuas" (protección ambiental —intermareal e costeira—, mellora ambiental e paisaxística e ordenación litoral), as "áreas descontinuas" (corredores ecolóxicos e espazos de interese natural) e os "sistemas xerais territoriais". Sobre cada unha das devanditas áreas a regulamentación do plan establece os principios xerais que deben orientar a regulación de cada un dos elementos territoriais que as compoñen e os usos —permitidos, incompatibles ou compatibles— que pode —ou non— realizarse no ámbito do Plan, así como os posibles desenvolvementos urbanísticos. Esta normativa e as súas correspondentes determinacións deben incorporarse aos plans xerais de ordenación municipal.

Unha das directrices máis importantes do POLGA foi o compromiso cunha política activa da paisaxe conforme á Lei 7/2008, de 7 de xullo, de protección da paisaxe de Galicia. No seu ámbito de xestión identificáronse 428 unidades de paisaxes litorais e 214 unidades de paisaxes prelitorais.

Na elaboración do Plan realizouse un grande esforzo informativo a través da páxina web antes citada, así como pola apertura dun perfil do Plan na rede social *Facebook* que permitiu a máxima participación cidadá. Doutra parte, a partir de abril de 2010 creouse unha Comisión Parlamentaria no Parlamento de Galicia co obxectivo de abrir o debate sobre o POLGA aos grupos políticos e aos axentes sociais; reuniuse en 11 ocasións e nelas interviñeron 18 diferentes expertos e representantes do mundo académico, profesional, etc.

5. REFLEXIÓN FINAL

Con carácter xeral o POLGA parécenos un bo instrumento de ordenación do litoral de Galicia, un bo punto de partida nas bases que han orientar cara ao futuro as costas galegas que aínda conservan gran número de espazos de especial valor ambiental e paisaxístico. Pero o éxito deste Plan dependerá, por unha banda, da súa implantación real na Administración local e os seus plans de ordenación urbanística e, por outra, do seu respecto por parte dos poderes públicos e da cidadanía. Como xa vimos con anterioridade, o control e a disciplina urbanística son fundamentais para manter intactas as áreas —continuas e descontinuas— que son obxecto dunha protección directa polo POLGA. Para rematar, queremos salientar que, aínda que na elaboración do Plan se seguiron moitas das pautas e directrices da chamada “xestión integral do litoral”, aínda estamos lonxe de lograr este obxectivo no que deben colaborar estreita e coordinadamente as diferentes administracións territoriais e os sectores sociais e económicos vinculados co litoral. É un pequeno pero importante paso nesa dirección.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIRRE i FONT, J. M. (2007): *L'ordenació del litoral catalá: els plans directors urbanístics del sistema costaner*. Barcelona: Atelier.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. (1993): *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*. Barcelona: Oikos-tau.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. (2003): *Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales: introducción a la planificación y gestión integradas*. Cádiz: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. (2004): *Las áreas litorales de España. Del análisis geográfico a la gestión integrada*. Barcelona: Ariel.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. (2005): *Política y gestión de áreas litorales en España, La gestión de áreas litorales en España y Latinoamérica*. Cádiz: Universidad de Cádiz.
- CARBALLEIRA RIVERA, T. (Coordinadora) (2001): *Ordenación del litoral*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- CARLON RUIZ, M. (2009): La ordenación del litoral y su entrecruzamiento con la legislación de costas: una visión panorámica (Parte primera). *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, 20, 53-72.
- CARLON RUIZ, M. (2010): La ordenación del litoral y su entrecruzamiento con la legislación de costas: una visión panorámica (Parte segunda). *Revista Aranzadi de Urbanis-*

mo y Edificación, 22, 15-49.

DOMENECH, J. L. y SANZ LARRUGA, F.J. (2010): *Guía para la implementación de un sistema de gestión integrada de zonas costeras*, Netbiblo, Oleiros.

GARCÍA ÁLVAREZ (Dir.): *Análisis del litoral español. Diseño de las políticas territoriales*

FERNÁNDEZ CARBALLAL, A. (2003): *Derecho Urbanístico de Galicia*. Madrid: Thomson-Civitas.

HERRERA XIMENEZ, M. D.: La gestión costera en los Estados Unidos: *Coastal Zone Management Act*, 1972 y la estructura del programa asociado *Coastal Zone Management Program*. En SANZ LARRUGA, F.J. (Dir.) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.): *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión de litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*. A Coruña: Fundación Pedro Barrié de la Maza y Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña.

MEILÁN GIL, J. L. (1988): Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de Ley de Costas. *Revista de Derecho Urbanístico*, 108, 18.

MEILÁN GIL, J.L. (Dir.) (2009): *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor.

MENENDEZ REXACH, A. (1990): La configuración del dominio público marítimo-terrestre en la Ley de Costas. *Estudios Territoriales*, 34.

MENÉNDEZ REXACH, A. (2010): La gestión integrada del litoral. En NÚÑEZ LOZANO, M. C. (Dir.): *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea* (pp. 135-185). Madrid: lustel.

MICHAUD, J. L. (1981): *Ordenación de las zonas litorales*. Trad. Por J. Vioque Lozano, Madrid.

PENAS LADO, E. (2000): *Elementos para unha ordenación integral dos usos do medio litoral de Galicia*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, Consellería de Pesca, Acuicultura y Marisqueo.

PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998): *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías* (pp. 381 y ss.). Madrid: Marcial Pons, Instituto Universitario García Oviedo.

PÉREZ CONEJO, L. (1999): *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*. Granada: Comares.

PÉREZ GARCÍA, M. (1995): *La utilización del dominio público marítimo-terrestre (Estudio especial de la concesión demanial)*. Madrid: Marcial Pons.

PERALES MADUEÑO, F. (1988): Legislación urbanística y legislación sectorial. Un ejemplo: Proyecto de la Ley de Costas. *Revista de Derecho Urbanístico*, 108, 123-124.

PONS CANOVAS, F. (2001): *El régimen jurídico de los espacios portuarios*. Barcelona: CEDECS.

POU VIVER, T. (1988): ordenació del litoral. En *Comentaris a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Vol. I. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.

RODRIGUEZ-CAMPOS, S. (2008): Sobre la necesidad de ordenar y proteger el litoral de Galicia: reflexiones al hilo de la nueva Ley de medidas urgentes. *Revista de Urbanis-*

mo y Edificación, 17, 71-84

- SAINZ MORENO, F. (1987): Término municipal y dominio marítimo. *Revista de Administración Pública*, 112, 173-212.
- SANZ JUSDADO, I. y SÁNCHEZ GOYANES, E. (2010): Las medidas urgentes de reforma de la legislación gallega (marco teórico de una política urbanística) y su interrelación con el plan de ordenación del litoral tras ellas ya aprobado inicialmente (plasmación práctica de otra). *Revista de Urbanismo y Edificación*, 22, 51-77.
- SANZ LARRUGA, F.J. (2003): *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*. Xunta de Galicia, Consellería de Medio Ambiente.
- SANZ LARRUGA, F. J. (2003): La Unión Europea y la estrategia sobre gestión integrada y sostenible del litoral. *Noticias de la Unión Europea, Año XIX (217)*, 117-131.
- SANZ LARRUGA, F. J. y GARCÍA PÉREZ, M. (Dir.) (2009): *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*. A Coruña: Fundación Pedro Barrié de la Maza e Instituto de Estudios Económicos de Galicia-Observatorio del Litoral.
- SANZ LARRUGA, F.J. (2009): La Unión Europea y la estrategia comunitaria sobre gestión integrada de las zonas costeras. En SANZ LARRUGA, F.J. (Dir.) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.): *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión de litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, (pp. 29-5). A Coruña: Fundación Pedro Barrié de la Maza y Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña.
- SANZ LARRUGA, F.J. (2010): La Administración General del Estado y las políticas y estrategias sobre la ordenación y gestión de las costas (1988-2009). En SÁNCHEZ GOYANES (Dir.) (2010): *El Derecho de Costas (1989-2009)*, (pp. 1359-1420). Madrid: Editorial La Ley.
- SANZ LARRUGA, F.J. (2010): Estado compuesto e iniciativas y estrategias sobre ordenación y gestión del litoral en las Comunidades Autónomas. En SÁNCHEZ GOYANES (Dir.) (2010): *El Derecho de Costas (1989-2009)*, (pp. 1425-1495). Madrid: Editorial La Ley.
- SANZ LARRUGA, F.J. (2010): La Administración General del Estado y las políticas y estrategias sobre la ordenación y gestión de las costas (1988-2009). En SÁNCHEZ GOYANES (Dir.) (2010): *El Derecho de Costas (1989-2009)*, (pp. 1359-1420). Madrid: Editorial La Ley.
- VALES VÁZQUEZ, C. (Dir.) (2009): *A Xestión do litoral*. Xunta de Galicia, Consellería de Innovación e Industria, CEIDA.