

# LA ORDENACIÓN DEL LITORAL EN GALICIA: BASES CONCEPTUALES, PRESUPUESTOS POLÍTICOS Y RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE

Francisco Javier Sanz Larruga

Catedrático de Derecho Administrativo  
Director del Observatorio del Litoral  
Universidade da Coruña

**Resumen:** *Resumen: Después de exponer las bases conceptuales y jurídicas de la ordenación del litoral en Europa y en España, se analizan los precedentes normativos de ordenamiento de la Comunidad Autónoma de Galicia sobre la ordenación y planificación de sus zonas costeras. Finalmente, se estudia el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia aprobado por el Decreto 20/2011.*

**Palabras clave:** *litoral, gestión integrada de zonas costeras, ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente, 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.*

**Sumario:** *1. Introducción. 2. Bases conceptuales y presupuestos jurídicos para la ordenación de las zonas costeras. 2. 1. El indeterminado concepto de "ordenación del litoral". 2. 2. La elaboración doctrinal sobre la gestión integrada de las zonas costeras. 2. 3. La ordenación del litoral en la Unión Europea. 2. 4. La frustrada Estrategia española de Gestión Integrada de las Zonas Costeras. 2. 5. Las iniciativas y experiencias sobre ordenación del litoral de las Comunidades Autónomas. 3. Hacia la ordenación integrada y sostenible del litoral de Galicia. 3. 1. La previsión estatutaria sobre ordenación del litoral. 3. 2. La ordenación del litoral en la Ley 10/1995 de Ordenación del Territorio de Galicia. 3. 3. Las referencias al litoral en la Ley de Ordenación Urbanística y de Protección del Medio Rural de Galicia de 2002. La previsión del "Plan Sectorial de ordenación del litoral. 3. 4. El relanzamiento del Plan de Ordenación del Litoral por la Ley 6/2007, de 11 de mayo, de Medidas Urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral. 4. El plan de ordenación de litoral de 2011. 4. 1. Hitos fundamentales en la tramitación del POLGA. 4. 2. Una previa y obligada referencia a la reciente reforma de la Ley 9/2002 en virtud de la Ley 2/2010 y sus repercusiones sobre el litoral. 4. 3. Las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia y sus determinaciones sobre el litoral. 4. 4. La aprobación definitiva del Plan de Ordenación del Litoral del Galicia por el Decreto 20/2011. 5. Conclusión. 6. Bibliografía.*

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde la aprobación del Estatuto de Autonomía de Galicia en 1981 –en cuyo artículo 27,3 se contempla como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma la “ordenación del territorio y *del litoral...*”– hasta la reciente aprobación del “Plan de Ordenación del Litoral de Galicia” (en adelante, POLGA), en virtud del Decreto 20/2011 de 10 de febrero, han transcurrido tres décadas a lo largo de las cuales se han ido desarrollando, no sin problemas, los contenidos esenciales de nuestro ámbito autonómico.

Destacar que el litoral en Galicia es un elemento fundamental de nuestra identidad y uno de los más valiosos componentes de nuestro patrimonio natural resulta una obviedad. Desde hace mucho tiempo algunos vinimos reclamando que la ordenación del litoral era una prioridad para nuestra Comunidad Autónoma<sup>1</sup> y, sin embargo, es ahora cuando podemos vanagloriarnos de contar con un Plan que está llamado a llenar este vacío histórico de nuestro ordenamiento jurídico.

Para llegar a este punto se han tenido que superar muchas “batallas” jurídicas que tienen que ver con la regulación jurídica del Estado en materia de costas y con el alcance de las competencias autonómicas sobre las zonas costeras. En el ámbito de la Unión Europea se ha puesto de manifiesto la necesidad de ordenar de forma racional y sostenible las costas en las que vive la mayor parte de la población. Y de otra parte, las Comunidades Autónomas litorales se ha “aventurado” a desarrollar iniciativas de gestión integrada de sus costas que han acabado por generalizarse a toda España. De todo esto tratamos en el apartado II de este trabajo.

La previsión jurídica de un “plan de ordenación del litoral” vendría de la mano del derecho urbanístico con la aprobación de la vigente Ley de Ordena-

---

<sup>1</sup> En este sentido cabe destacar la pionera obra de E. PENAS: *Elementos para unha ordenación integral dos usos do medio litoral de Galicia*, Consellería de Pesca, Acuicultura y Marisqueo, Xunta de Galicia, Santiago, 2000. Se trata del primer trabajo científico en el que se propone para Galicia, si bien desde una óptica en la que predomina la preocupación por la ordenación y protección de los recursos pesqueros y marisqueros, una verdadera ordenación y planificación de los usos del litoral de Galicia. Poco años después publiqué mi monografía *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia* (editado por la Consellería de Medio Ambiente, Xunta de Galicia, Santiago, 2003) con una especial atención a los elementos jurídicos de la gestión, ordenación y planificación del litoral de Galicia. También cabe destacar el libro colectivo coordinado por T. CARBALLEIRA RIVERA: *Ordenación del litoral*, Xunta de Galicia, Santiago, 2001, que recoge las ponencias de unas Jornadas que con tal título se celebraron –organizadas por la Escola Galega de Administración Pública– en Ferrol en abril de 2000. Y mucho más reciente el libro que recoge las intervenciones tenidas lugar en un seminario organizado por el CEIDA: VALES VÁZQUEZ, C. (Director): *A Xestión do litoral*, Xunta de Galicia, Consellería de Innovación e Industria, CEIDA, 2009.

ción Urbanística y Protección del Medio Rural de 2002 como analizamos en el apartado III.

Y, ahora, en plena crisis financiera y, por ende, "crisis del ladrillo", que ha rebajado la enorme presión urbanizadora a que han estado sometida muchas de las zonas costeras de nuestro litoral de Galicia, contamos con un recién aprobado "plan de ordenación del litoral de Galicia" (al que dedicamos el apartado IV del presente trabajo). Un Plan que habrá que analizar en profundidad en los próximos años en la medida en que su aplicación concreta va a requerir, sin duda, interesantes debates jurídicos de diversa índole (urbanístico, ambiental, etc.).

En previsión de futuras investigaciones, nos proponemos en este trabajo la más modesta tarea de enmarcar esta importante iniciativa en el ámbito de las políticas públicas y con el objetivo de ofrecer una breve historia de su desarrollo normativo.

## 2. BASES CONCEPTUALES Y PRESUPUESTOS JURÍDICOS PARA LA ORDENACIÓN DE LAS ZONAS COSTERAS.

### 2. 1. EL INDETERMINADO CONCEPTO DE "ORDENACIÓN DEL LITORAL".

Qué ha de entenderse por "ordenación del litoral" plantea considerables dificultades ante la propia indeterminación jurídica del concepto de litoral. Con anterioridad a la STC 149/1991, de 4 de julio (sobre la Ley de Costas, en adelante, LC) alguna doctrina había defendido la separación entre los conceptos de "ordenación del territorio" y "ordenación del litoral". Así, por ejemplo, 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*"<sup>2</sup>.

Una interpretación diferente era la de quienes opinaban que el litoral forma parte del territorio de las Comunidades costeras y que, por tanto, la ordenación del litoral no es mas que una especialidad de la ordenación del territorio<sup>3</sup>. En

<sup>2</sup> "Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de Ley de Costas", en *Revista de Derecho Urbanístico*, 108 (1988), p. 18. La cursiva es mía. En parecido sentido POU VIVER, T.: "ordenación del litoral", en *Comentaris a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Vol. I, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1988, p. 529.

<sup>3</sup> En este sentido, por ejemplo: SAINZ MORENO, F.: "Término municipal y dominio marítimo", en *Revista*

esta misma dirección, PÉREZ CONEJO defiende que la interpretación adecuada sobre la "ordenación del litoral" parece ser la de una ordenación basada en el criterio de la "planificación en profundidad", es decir, "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"<sup>4</sup>.

En cuanto a la legislación local y urbanística se deduce, como señala PONS CANOVAS, de sus disposiciones 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"<sup>5</sup>. Sin embargo no han faltado autores que, desde la perspectiva de la expansión de las facultades territoriales y urbanísticas, consideran que las aguas interiores y el mar territorial forman parte del término municipal y del territorio autonómico<sup>6</sup>.

Por otra parte, una reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo que llega hasta nuestros días –que recoge PONS CANOVAS<sup>7</sup>– se niega la viabilidad jurídica de concurrencia de las competencias –autonómicas y locales– urbanísticas y de ordenación del territorio sobre las aguas marítimas. En ella se insiste en que los diferentes instrumentos municipales de ordenación urbanística –lo cual sería extensible a los instrumentos autonómicos de ordenación territorial– no pueden planificar los espacios marítimos mientras no exista un soporte físico o terreno que pase a formar parte de la zona marítimo-terrestre; y, por consiguiente, que las aguas interiores y el mar territorial no forman parte del término municipal ni del territorio autonómico litoral. Como señala el mismo autor, este criterio jurisprudencial "constata una grave desconfianza respecto

---

de *Administración Pública*, 112 (1987), p. 194, y 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 y 124. También es la 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 y ss.

<sup>4</sup> *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*, Comares, Granada, 1999, p. 378, nota 103. Donde se citan, para apoyar este criterio –utilizado además por la mayoría de los países europeos–, entre otros, los trabajos de GARCÍA ÁLVAREZ (Dir.), *Análisis del litoral español. Diseño de las políticas territoriales*; y MICHAUD, J. L.: *Ordenación de las zonas litorales*, trad. Por J. Vioque Lozano, Madrid, 1981.

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

<sup>6</sup> PONS CANOVAS cita los autorizados trabajos de GUAITA (en su *Derecho Administrativo Especial*), de BOQUERA OLIVER (en su trabajo sobre "Las licencias urbanísticas en las zonas marítimo-terrestre, marítima y portuaria"), GUTIÉRREZ COLOMINA (en su trabajo sobre el *Régimen jurídico urbanístico del espacio rural*), etc. Incluso una STC de 18 de mayo de 1984 (Ar. 2905) en la que se reconoce la competencia de los Municipios sobre incrementos de su territorio por accesión natural o artificial.

<sup>7</sup> *El régimen jurídico de la ordenación de los espacios portuarios*, cit. pp. 187 y 188.

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"<sup>8</sup>.

Por último, el TC ha sido taxativo al proclamar en su STC 149/1991 (sobre la Ley de Costas) que: "es obvio que la competencia autonómica sobre la ordenación del territorio *no se extiende al mar...*" (FJ 7º A) a) b'). Si bien tal conclusión no afecta a la competencia autonómica sobre la autorización de vertidos –no sólo los industriales y contaminantes, como pretendía el art. 110, h de la LC, declarado inconstitucional– desde tierra al mar y a las actividades relacionadas con la acuicultura –que le lleva a anular la referencia a esta materia en el artículo 111,1, d)–.

En el fondo de esta doctrina dominante –que priva a las Comunidades Autónomas de proyectar su competencia de ordenación del litoral sobre la zona marítima– late la concepción tradicional "patrimonialista" de los poderes de la soberanía o jurisdicción del Estado sobre los bienes del dominio público marítimo (el mar territorial y las aguas interiores) con la imposibilidad de que otras Administraciones públicas puedan ejercer competencias sobre el mismo. Se trata de una tesis basada en la concepción del dominio público como propiedad que ha sido rebatida muy convincentemente por la Profesora GARCÍA PÉREZ por ser poco apropiada en el caso del mar territorial<sup>9</sup>. En la misma línea, MENÉNDEZ REXACH mantiene que "en el mar territorial y en las aguas interiores (...), el Estado ejerce "soberanía", es decir, "poder", "jurisdicción" y no "dominio" o "propiedad"<sup>10</sup>. Concluye PONS CANOVAS que sobre el mar territorial y las aguas interiores el "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"<sup>11</sup>.

Con la LC vigente, la ordenación del litoral debe entenderse como una re-

<sup>8</sup> *Ibidem*. p. 189. Otros autores que también han mostrado oposición a dicha doctrina son BOQUERA OLIVER, ROMERO HERNÁNDEZ, GUTIÉRREZ COLOMINA y GARCÍA PÉREZ (citados por PONS CANOVAS).

<sup>9</sup> En su monografía sobre *La utilización del dominio público marítimo-terrestre (Estudio especial de la concesión demanial)*, Marcial Pons, Madrid, 1995. pp. 54 y ss.

<sup>10</sup> En su trabajo: "La configuración del dominio público marítimo-terrestre en la Ley de Costas", *Estudios Territoriales*, 34 (1990), p. 17.

<sup>11</sup> *El régimen jurídico de la ordenación de los espacios portuarios*, cit. pp. 194-195. Y cita una antigua STS de 2 de octubre de 1967 en la que se llegaba a reconocer la jurisdicción local no sólo sobre la zona marítimo-terrestre sino "aún las superficies que la continúan dentro de las aguas territoriales...".

gulación y determinación de los usos del espacio costero –no como un régimen de utilización y aprovechamiento del demanio marítimo-terrestre que es facultad del 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 carácter más 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 ribereño”<sup>12</sup>. Resulta indudable que la LC incide sustancialmente sobre el planeamiento territorial (ordenación del territorio) y el urbanístico<sup>13</sup>, lo cual es 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–”<sup>14</sup>.

Dado que en litoral concurren diversos tipos de planificaciones, tanto sectoriales como generales (o territoriales) es preciso determinar su jerarquía de acuerdo con un criterio de prioridad que, ordinariamente es el siguiente<sup>15</sup>:

- 1º.- la planificación ambiental
- 2º.- la planificación derivada de la ordenación del territorio
- 3º.- la planificación demanial (hidrológica, costera, viaria, salvo la portuaria)
- 4º.- la planificación urbanística

Conviene, no obstante, recordar aquí algunas de los pronunciamientos del TC en las citadas sentencias que han de orientar las actuaciones competenciales de las diferentes Administraciones implicadas en la gestión del litoral<sup>16</sup>:

- todas las Comunidades Autónomas costeras poseen competencia exclusiva sobre la ordenación del litoral, incluyéndose en éste, al menos, la ribera del mar y las zonas de protección e influencia, que forman parte

---

<sup>12</sup> PÉREZ CONEJO, *Las costas marítimas...*, cit. pp. 390-391.

<sup>13</sup> Sobre este tema existe una abundante doctrina: 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.

<sup>14</sup> PÉREZ CONEJO, op. cit. p. 393.

<sup>15</sup> *Ibidem*. p. 393.

<sup>16</sup> *Ibidem*. pp. 393-400.

- del territorio de las correspondientes Comunidades autónomas litorales y de los Municipios costeros
- la política de ordenación del territorio –que también es de competencia autonómica– parte de la necesidad de coordinar o armonizar, en cuanto a su proyección territorial, los planes de actuación de las diversas Administraciones públicas, incluida la del Estado (las derivadas de la titularidad que ostenta sobre el demanio costero)
  - ni las Comunidades Autónomas pueden desconocer las competencias que constitucionalmente se atribuyen al Estado, ni éste puede ignorar los títulos competenciales exclusivos de aquéllas. En todo caso, la ordenación territorial que de algún modo realiza la Administración del Estado al establecer el régimen jurídico del demanio litoral debe realizarse dentro de sus límites propios<sup>17</sup>
  - sobre los terrenos privados colindantes con el dominio público marítimo-terrestre, el condicionamiento de la ordenación territorial por parte del Estado se fundamenta en varios títulos competenciales: igualdad básica en las obligaciones de todos los propietarios (art. 149,1,1ª CE), legislación básica sobre medio ambiente (art. 149,1,23ª CE) –si bien ésta puede ser complementada por las “normas adicionales de protección” que pueden dictar las Comunidades Autónomas–, puertos de interés general, iluminación de las costas y señales marítimas (art. 149,1,23ª), etc.

Finalmente, a pesar de las indudables semejanzas entre las técnicas –o políticas– de “ordenación del territorio” y de “ordenación del litoral”, soy de la opinión de quienes afirman que esta última es una materia con sustantividad propia. Y, como vamos a ver seguidamente esta singularidad de la ordenación del litoral ha dado lugar a una específica metodología llamada “gestión integrada de las zonas costeras”.

## 2. 2. LA ELABORACIÓN DOCTRINAL SOBRE LA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS.

En 1972, el Congreso de los Estados Unidos de América aprobó la pionera *Ley federal de Gestión de las Zonas Costeras (Coastal Zone Management Act)*, que dio lugar al desarrollo de una metodología y a una nueva disciplina científica denominada “gestión integrada de las zonas costeras” (conocida bajo las

<sup>17</sup> La titularidad dominical del Estado sobre la zona marítimo-terrestre conlleva una serie de facultades, fundamentalmente para asegurar la integridad física y jurídica de la misma, así como para garantizar la satisfacción de los valores sociales pella (así, por ejemplo, el caso de las playas).

siglas GIZC) que ha servido de ejemplo a otros instrumentos de ordenación territorial en otros países del mundo<sup>18</sup>.

En España el Profesor BARRAGAN MUÑOZ –Catedrático de Geografía de la Universidad de Cádiz– ha tenido el mérito de introducir en nuestro país los estudios sobre esta modalidad de ordenación territorial sobre la idea del litoral como "espacio disputado" y como "espacio problema"<sup>19</sup>. La necesidad de una ordenación específica del litoral nace de su realidad como bien escaso y progresivamente valorado para la localización de usos y actividades que entran en competencia. La ordenación del litoral requiera de un proceso de gestión integrada –una fase preliminar (de fijación de criterios de coherencia), una fase de descripción y análisis, una fase de valoración y diagnóstico, una fase de generación y selección de alternativas, y una última fases de ejecución y seguimiento<sup>20</sup>.

En el mundo jurídico este concepto de la GIZC ha ido calando en la doctrina si bien todavía es preciso incorporar muchas de las ideas que supone aplicar plenamente un sistema de gestión integrada y sostenible de las zonas costeras<sup>21</sup>. Desde una perspectiva interdisciplinar constituye un buen punto de partida en esta línea de trabajo la actividad de investigación y difusión que viene desarrollado el Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> Sobre la GIZC en 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.) 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 y Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, pp. 81-90.

<sup>19</sup> Cfr. su trabajo BARRAGÁN MUÑOZ, J.M.: *Ordenación, planificación y gestión del Espacio Litoral*, Oikos-tau, Barcelona, 1993, pp. 238-239.

<sup>20</sup> Cfr. BARRAGÁN MUÑOZ, J. M.: Ordenación, planificación y gestión..., cit. pp. 154-164. Asimismo pueden consultarse sus más recientes trabajos: *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. Recientemente este Profesor ha constituido la *Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales* (REGIAL) cuya página web puede consultarse en la dirección de internet: <http://www.uca.es/grupos-inv/HUM117/grupogial/paginas/proyectos/REGIAL/proyectorgial> (consultado el 20 de junio de 2011).

<sup>21</sup> cuanto a una guía del proceso de gestión de áreas litorales cabe destacar igualmente el trabajo coordinado por DOMENECH, J. L. y SANZ LARRUGA, F.J.: *Guía para la implementación de un sistema de gestión integrada de zonas costeras*, Netbiblo, Oleiros, 2010.

<sup>22</sup> Una buena muestra de la recepción de la gestión integrada de zonas costeras es el trabajo reciente de uno de los "autores intelectuales" de la Ley 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.

<sup>22</sup> Cfr. su página web: <http://www.observatoriodelitoral.es> y la obra colectiva dirigida y coordinada por



### 2. 3. LA ORDENACIÓN DEL LITORAL EN LA UNIÓN EUROPEA<sup>23</sup>.

El creciente interés por la ordenación y planificación de las zonas costeras en Europa hunde sus raíces en los comienzos de los años ochenta del siglo XX, bajo el impulso del Consejo de Europa, teniendo como punto de partida la aprobación de la *Carta Europea del Litoral* (Knania, Creta, octubre de 1981).

En el seno de la Unión Europea, la preparación de una "estrategia comunitaria para la gestión integrada de las zonas costeras" fue cobrando fuerza, desde mediados de los años noventa del pasado siglo, a instancia del Consejo de Ministros comunitario (Resolución de 6 de mayo de 1994) y se materializó en el *Programa de Demostración de la Comisión Europea sobre gestión integrada de las zonas costeras* (1996/1999). Los resultados de este "Programa de Demostración" –fruto de las experiencias desarrolladas en los treinta y cinco proyectos locales y regionales de toda Europa (Huelva, Valencia y Barcelona, en el caso de España)– se plasmaron con posterioridad en dos importantes documentos de la Comisión publicados en 1999: "Hacia una estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras: principios generales y opciones políticas" y "Lecciones del programa de demostración de la Comisión Europea sobre la gestión integrada de las zonas costeras".

La experiencia obtenida por el referido Programa de Demostración de la Comisión y otros informes que fueron elaborados por diferentes expertos e instituciones, determinaron la publicación, en septiembre de 2000, de la propuesta de la Comisión para la puesta en marcha en la Unión Europea del proceso de GIZC<sup>24</sup>. Esta propuesta culminó dos años después con la aprobación por el Parlamento Europeo y el Consejo de la *Recomendación 2002/413/CE sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa*. Sobre la base de un planteamiento fundamentado en la «estrategia europea para un desarrollo sostenible», destacó algunos principios programáticos que deberían seguir, en su caso, las «estrategias nacionales»:

---

SANZ LARRUGA, F. J. y GARCÍA PÉREZ, M. (Dirs.): *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 del Litoral, A Coruña, 2009.

<sup>23</sup> Sobre el proceso de desarrollo de la estrategia de GIZC en la 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) Año XIX, pp. 117-131. Mas recientemente el trabajo del mismo 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 y Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 2009, pp. 29-54.

<sup>24</sup> Para obtener información sobre esta iniciativa de GIZC en la Unión Europea puede consultarse la página web: <http://ec.europa.eu/environment/iczm/home.htm> (consultada el 20 de junio de 2011).

- una «perspectiva amplia y global» -temática y geográfica-,
- «a largo plazo» que tenga en cuenta el principio de cautela;
- «una gestión modulada en un proceso gradual»; una «sólida base científica»;
- «soluciones específicas y medidas flexibles»;
- un «trabajo en sintonía con los procesos naturales y que respete la capacidad de carga de los ecosistemas»;
- la «participación de todas las partes interesadas»;
- el «apoyo y la participación de todas las instancias administrativas competentes a escala nacional, regional y local»; y
- «el recurso a una combinación de instrumentos».

Como paso previo a la elaboración de las citadas «estrategias nacionales» de GIZC, los Estados miembros debían crear unos «inventarios nacionales» cuyo objetivo es "determinar los principales agentes, las normas y las instituciones que influyen en la gestión de las zonas costeras" y cuyos criterios deberían abordar los siguientes aspectos:

- «tener en cuenta diferentes sectores y ámbitos" relacionados con el litoral (pesca y acuicultura, transportes, energía, gestión de recursos, protección de especies y hábitats, patrimonio cultural, empleo, desarrollo regional tanto en zonas rurales como urbanas, turismo y esparcimiento, industria y minas, gestión de los residuos, agricultura y educación),
- "abarcando todos los niveles administrativos»,
- «analizar los intereses, cometido y preocupaciones de los ciudadanos, las organizaciones no gubernamentales y el sector empresarial",
- "determinar las organizaciones y estructuras de cooperación interregionales pertinentes», y
- «consignar las políticas y medidas legislativas aplicables».

Con posterioridad, el Informe de la Comisión al Parlamento y al Consejo sobre «la evaluación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa» (COM(2007) 308 final, de 7 de junio de 2007) ha puesto de manifiesto su importancia para la futura política marina de la Unión Europea, su utilidad para tratar los problemas de degradación ambiental de las zonas costeras (entre otros, los efectos del cambio climático) y, en definitiva, la validez de la Recomendación 2002/413/CE para la aplicación de las estrategias nacionales de GIZC.

## 2. 4. LA FRUSTRADA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE GESTIÓN INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS<sup>25</sup>.

En respuesta a los requerimientos del Capítulo VI de la Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, el Gobierno español –a través de la Dirección General de Costas (dependiente del Ministerio de Medio Ambiente)– hizo público, a finales de 2005, un documento que contiene la *Estrategia Española de Gestión Integrada de Zonas Costeras*. Esta estrategia –que se propone como objetivos estratégicos el «desarrollo sostenible» y la adopción del modelo de GIZC– se proyectaba hasta el horizonte del año 2010 y preveía entre otras medidas: la elaboración y aprobación del *Plan Director para la Sostenibilidad de la Costa*; la creación del *Observatorio de Sostenibilidad del Litoral Español* que tiene por finalidad desarrollar acciones de investigación, selección y cálculo de indicadores relativos al litoral que han de servir para la toma de decisiones e información pública sobre las zonas costeras; la promoción de *Convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas litorales* para impulsar la gestión integrada de las respectivas zonas costeras del litoral español; la constitución del *Consejo Nacional de la Costa* que ha de jugar un papel consultivo y que pretende integrar a representantes de todos los sectores relacionados con la gestión del litoral; la *compra de terrenos en las zonas costeras* para su protección y restauración, con el objetivo de incluirlos en el dominio público marítimo-terrestre, etc<sup>26</sup>.

En otro documento publicado, en septiembre de 2007, por el Ministerio de Medio Ambiente con el título *Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa*, tras

<sup>25</sup> Cfr. los trabajos de AGUIRRE i FONT, J. M.: *L'ordenació del litoral català: els plans directores 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; y CARLON 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.

<sup>26</sup> La Estrategia española determinaba un periodo temporal de ocho años (2002-2010) que incluía:

- 1<sup>a</sup>.- la fase de "*preparación*" de los años 2002 a 2005, iniciada con la celebración –durante el mandato español en la Presidencia del Consejo Europeo en el primer semestre de 2002- a mediados del mes de abril de 2002, en el municipio de Villajoyosa (Alicante, España) del *I Foro Europeo sobre Gestión Integrada de las Zonas Costeras*. Después a esta reunión le han seguido varios actos públicos y reuniones relacionados con la Recomendación 2002/413/CE.
- 2<sup>a</sup>.- la fase de "*planificación y organización*" (2006-2007): en la que debería elaborarse el Plan Director para Sostenibilidad de la Costa, la firma de los Convenios con las Comunidades autónomas litorales para la colaborar en la GIZC y la creación y constitución de los órganos públicos del Consejo Nacional de la Costa y el Observatorio de Sostenibilidad del Litoral Español.
- 3<sup>a</sup>.- la fase de "*ejecución y revisión*" (2008-2010): sobre puesta en marcha de las acciones e instrumentos dirigidos a conseguir los objetivos de la Estrategia.

destacar la singularidad y variedad de los ecosistemas de confluyen en la franja costera, se definen varios "retos y desafíos": frenar la ocupación masiva de la costa; recuperar la funcionalidad física y natural del litoral; mitigar los efectos del cambio climático; y cambiar el modelo de gestión de la costa<sup>27</sup>.

Pero lo cierto es que, al día de hoy (mediados del año 2011), desde la reordenación del Ministerio de Medio Ambiente a mediados de 2008 con la integración en el mismo del "Medio Rural y Marino" tales Estrategias no se ha aplicado, salvo algunas medidas concretas (como los Convenios de colaboración, compra de terrenos en el litoral, etc.)<sup>28</sup>.

## 2. 5. LAS INICIATIVAS Y EXPERIENCIAS SOBRE ORDENACIÓN DEL LITORAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS<sup>29</sup>.

En virtud de las competencias reconocidas sobre "ordenación del territorio y del *litoral*" -en los Estatutos de Autonomía primero, y, en la propia Ley de Costas de 1988, después (cfr. su art. 114)- a la mayor parte de las Comunidades Autónomas marítimas, son muchas las iniciativas que, relacionadas con la GIZC, se han desarrollado en las mismas desde principios de los años noventa

<sup>27</sup> Esta Estrategia debía iniciarse con la elaboración de un documento en que se recogiera "el diagnóstico preliminar de la costa y un avance de las propuestas de actuación", realizado con la colaboración y participación de las Administraciones Públicas, expertos, ciudadanía, etc. Asimismo se determinaba que en el ámbito espacial de la Estrategia -siguiendo la delimitación de las Demarcaciones Hidrográficas de la Directiva Marco del Agua- se distinguirían: el litoral mediterráneo, cuenca atlántica, Guadiana y Guadalquivir, los dos archipiélagos y "las costas de Galicia" y el Cantábrico. Para esta tarea el Ministerio de Medio Ambiente promovería la "Comisión para la sostenibilidad de la Costa" -que "estará integrada por los actores principales concernidos"- y creará un "Consejo científico de expertos" cuya misión será la de apoyar a la citada Comisión. Además, la Estrategia contemplaba tres fases en su proceso de elaboración: una primera fase de información y participación de todos los actores para alcanzar un consenso suficiente para la integración de sus respectivos intereses; una segunda fase sobre el avance y discusión de propuestas estratégicas de actuación por parte de las Administraciones Públicas concernidas; y una tercera fase sobre el establecimiento definitivo de propuestas y alternativas estratégicas de actuación, y su posterior evaluación.

<sup>28</sup> Cfr. el apartado específico de la página web del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino sobre la "gestión integrada de las zonas costeras" donde ha desaparecido toda referencia a dichas Estrategias: <http://www.marm.es/es/costas/temas/el-litoral-zonas-costeras/default.aspx> (consultado el 20 de junio de 2011).

<sup>29</sup> Sobre esta materia cfr. los trabajos contenidos en el libro colectivo de SANZ LARRUGA, F. J. y GARCÍA PÉREZ, M. (Dir.): *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, cit. pp. 257 y 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; también el trabajo de CARLON 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. También pueden consultarse los resultados del Informe del Grupo REGIAL de la Universidad de Cádiz: <http://www.uca.es/grupos-inv/HUM117/grupogial/paginas/proyectos/REGIAL/resultadosydescargas> (consultado el 20 de junio de 2011).

del pasado siglo. La primera actuación autonómica que propiamente aborda la gestión integrada de las zonas costeras son las *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); sin embargo, su aplicación resultó un verdadero fracaso. En la actualidad se están aprobando planes territoriales específicos como, por ejemplo, el «Plan de Ordenación del Territorio de la Comarca del Litoral Occidental de Huelva» (Decreto 130/2006). Además, cabe destacar que se inició en esta Comunidad Autónoma el proceso de elaboración de la «Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras» pero no ha seguido el programa de aplicación previsto<sup>30</sup>.

Otra de las normas pioneras en esta materia son las *Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio para la Franja Costera del Principado de Asturias* aprobadas –en desarrollo Ley 1/1987 de Coordinación y Ordenación Territorial del Principado de Asturias– por el Decreto 107/1993, de 16 de diciembre, y que en mayo de 2005 acabaron cristalizando en el *Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral de Asturias* (POLA). Igualmente, los *Planes de Ordenación del Litoral* de la Comunidad Autónoma de Baleares, aprobados por el Decreto 72/1994, de 26 de mayo –que parte de una concepción amplia y flexible del litoral– han sido otro buen ejemplo de los primeros y más específicos instrumentos de ordenación del litoral<sup>31</sup>.

Desde comienzo del siglo XXI se han venido sucediendo nuevos instrumentos de ordenación de las zonas costas, así, las *Directrices de Ordenación General* y las *Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias*, incorporadas a la Ley 19/2003, de 14 de abril, en las que la ordenación del litoral aparece vinculada con la ordenación turística y territorial, aunque tales Directrices todavía no han sido aprobadas. Por su parte, la Comunidad de Murcia introdujo en su Normas reguladoras del Suelo –aprobadas por la Ley 1/2001 reformada con posterioridad, en 2005– la figura de los "*Planes de Ordenación del Litoral*" que tampoco han sido aprobados. En el caso de Cantabria, tras mucha conflictivi-

<sup>30</sup> Sobre el caso de la Comunidad Autónoma andaluza y sus iniciativas de gestión de zonas costeras cfr. las monografías citadas de BARRAGÁN MUÑOZ.

<sup>31</sup> Para el caso de las Islas Baleares -y desde una perspectiva de ordenación turística- cfr. el trabajo pionero de SOCÍAS CAMACHO, J. M.: *La ordenación de las zonas turísticas litorales*, Universidad Carlos III, Instituto Pascual Madoz, BOE, Madrid, 2001.

dad política el Parlamento de la Comunidad Autónoma aprobó, en septiembre de 2004, el *Plan de Ordenación del Litoral* (POL) –previsto por la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria– que ha sido recurrido por algunos municipios cántabros ante el Tribunal Constitucional, pendiente de resolución.

Con posterioridad, otras Comunidades Autónomas litorales han publicado sus planes de ordenación del litoral. Es el caso de Cataluña con su *Plan Estratégico para la Gestión Integrada de las Zonas Costeras de Cataluña* (elaborado por Departamento de Medio Ambiente y Vivienda de la Generalidad de Catalunya, y publicado en julio de 2004) que no fue aplicado y, sin embargo, fueron aprobados los “Planes directores urbanísticos del Sistema Costero” de 2005 como intento para frenar la urbanización del litoral. Por lo que se refiere al País Vasco, se ha aprobado en virtud del Decreto 43/2007 del Gobierno Vasco, el *Plan Sectorial Territorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco*. Y finalmente, el en caso de la Comunidad Valenciana, sobre la base de la Ley 4/2004 de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, está a punto de aprobarse el “Plan de acción territorial del litoral de la Comunidad Valenciana”.

De este apretado resumen cabe destacar que todas las Comunidades Autónomas con mayor o menor acierto, desde una perspectiva de ordenación del territorio o urbanística, antes o después, ... han apostado por la aprobación de instrumentos de ordenación del litoral<sup>32</sup>. Esto significa que, como vamos a ver, la Comunidad Autónoma de Galicia ha sido la última en poner en marcha la elaboración y aprobación de un instrumento similar.

### 3. HACIA LA ORDENACIÓN INTEGRADA Y SOSTENIBLE DEL LITORAL DE GALICIA

#### 3. 1. LA PREVISIÓN ESTATUTARIA SOBRE ORDENACIÓN DEL LITORAL

El marco normativo gallego que necesariamente debe tenerse en cuenta para desarrollar una política de gestión de su litoral tiene su norma cabeceera en el Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril<sup>33</sup>. En esta norma fundamental del ordenamiento jurídico gallego nos inte-

---

<sup>32</sup> Según la opinión -muy 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. y loc. cit., p. 49).

<sup>33</sup> BOE nº 101, de 28 de abril de 1981.

resa especialmente la referencia a las competencias que atribuye a los poderes públicos en lo que afecta más directamente al litoral. En su Título II, relativo a las competencias de Galicia se pueden identificar, de acuerdo con el grado de alcance de su contenido, los siguientes materias:

1º.- dentro de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma (art. 27):

- "ordenación del territorio y del *litoral*, urbanismo y vivienda" (27,3)
- "*puertos (...) no calificados de interés general por el Estado y los puertos de refugio y puertos (...) deportivos*" (27,9)
- "*la pesca en las rías y demás aguas interiores, el marisqueo, la acuicultura, (...)*" (27,15)
- "Cofradías de pescadores, (...), sin perjuicio de lo que dispone el art. 149 de la CE" (27,29)
- "Normas adicionales de protección del *medio ambiente y del paisaje* en los términos del artículo 149,1,23ª" (de la CE) (27,30)

2º.- dentro de las competencias de desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado (art. 28):

- "ordenación del sector pesquero" (28,5)
- "puertos pesqueros" (28,6)

3º.- dentro de las competencias de ejecución de la legislación del Estado (art. 29):

- "salvamento marítimo" (29,3)
- "vertidos industriales y contaminación en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral gallego" (29,4)

De los títulos competenciales señalados debe destacarse a los efectos de este trabajo la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia para la "ordenación del litoral". Una competencia que aunque expresada como "exclusiva" debe tener en cuenta las competencias que sobre el dominio público marítimo y marítimo-terrestre tiene el Estado (art. 132 de la CE) como ya tuvimos ocasión de analizar. Como en el caso de otras Comunidades Autónomas costeras, dicho título competencial sobre "ordenación del litoral" estaba estatutariamente reconocido pero se tardaría mucho en hacerse valer salvo en lo previsto por la Ley de Costas.

### 3. 2. LA ORDENACIÓN DEL LITORAL EN LA LEY 10/1995 DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE GALICIA

Aún mucho antes de que se concretara el instrumento específico para or-

denación del litoral de Galicia (lo cual no se produciría explícitamente hasta el año 2002) no cabía la menor duda de que, junto a los relativos a la protección ambiental y a la ordenación urbanística, su plasmación debía encontrarse en alguno de los previstos por la legislación sobre ordenación del territorio y, particularmente, en la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de *Ordenación del Territorio de Galicia*<sup>34</sup> (en adelante, LOTG). En efecto, esta Ley viene a desarrollar la competencia exclusiva que, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 148.1.3 de la Constitución española y 27.3 del Estatuto de Autonomía de Galicia, corresponde a la Comunidad Autónoma gallega en materia de "ordenación del territorio y *del litoral*, urbanismo y vivienda".

Como señala su Exposición de Motivos, la LOTG pretende resolver una serie de problemas que ha venido padeciendo hasta el momento en su política territorial y de las actuaciones de las distintas Administraciones Públicas: "... la acumulación de iniciativas carentes de un claro sentido territorial, que permitiese alcanzar una distribución espacial de actividades capaces de aprovechar las potencialidades propias de cada zona (...) La falta endémica de una visión integradora y combinada de la actuación administrativa...". Y a continuación, destacaba la necesidad de aplicar una política integradora, cuya tarea se encomienda a la ordenación del territorio: "A la ordenación del territorio, por la fuerza misma de los principios de que trae causa, le corresponden el *papel integrador de las distintas perspectivas* y la consecución de una visión superadora de la parcialidad inherente a éstas, determinando su carácter organizador de las funciones sectoriales, presidido por la *idea central del principio de coordinación* (...) exige la articulación de los procesos de decisión en un doble sentido: *asegurando la necesaria integración de las políticas sectoriales en el seno de cada instancia territorial y estableciendo los ejes de interconexión de las distintas instancias territoriales entre sí*". Resulta meridiano que se está reclamando un política integrada de la ordenación territorial.

Y como finalidad primordial, la LOTG se propone, en su artículo 1º: "... establecer los objetivos fundamentales y crear los instrumentos necesarios para la coordinación de la política territorial y la ordenación del espacio de la Comunidad Autónoma de Galicia, al objeto de *favorecer la utilización racional del territorio gallego y proteger el medio natural, mejorar la calidad de vida y contribuir al equilibrio territorial*." Por lo tanto, junto a la ordenación integrada su objetivo de la sostenibilidad ambiental.

Este objetivo fundamental se presenta particularmente propicio para ins-

---

<sup>34</sup> DOG nº 233, de 5 de diciembre de 1995.



trumentar jurídicamente la ordenación integral del litoral de Galicia, al que la LOTG sólo se refiere expresamente a la hora de concretar los objetivos generales. Efectivamente, el artículo 3º, c) señala entre éstos, la:

"Compatibilización del proceso de desarrollo del sistema productivo, de la urbanización y de la ordenación turística como la racional utilización de los recursos naturales, *sobre todo en lo referente al litoral*, a los recursos hidráulicos y al paisaje."

De todas formas, esta referencia expresa al litoral dentro de la ordenación del territorio no la encontramos en los instrumentos específicos que la Ley prevé para tales objetivos. En cuanto los concretos instrumentos de ordenación del territorio, la LOTG contempla cinco tipos:

- 1º.- *Directrices de ordenación del territorio.*
- 2º.- *Planes territoriales integrados.*
- 3º.- *Programas coordinados de actuación.*
- 4º.- *Planes y proyectos sectoriales*<sup>35</sup>.
- 5º.- *Planes de ordenación del medio físico.*

Además estos instrumentos se presentan como "complementarios y no excluyentes" de los previstos por la legislación urbanística (cfr. art. 5º LOTG).

Por lo que se refiere a las "*Directrices de Ordenación del Territorio*" (cfr. arts. 6 a 11 de la LOTG), éstas constituyen el instrumento principal mediante al cual ha de diseñarse la ordenación del territorio de Galicia, estableciendo las pautas espaciales de asentamiento de las actividades de acuerdo con las políticas sociales, económicas y culturales emanadas de la Comunidad Autónoma. Se presenta con una clara pretensión integradora de todas las políticas sectoriales que inciden sobre el territorio, con una amplia perspectiva que afecta a los planes, programas y acciones desarrolladas por todas las Administraciones públicas radicadas en Galicia (la Administración autonómica y las Administraciones locales), y con una marcada finalidad de coordinación. Además, su formulación se proyecta tanto sobre las actuaciones públicas como privadas.

Dado el extenso ámbito de aplicación de este instrumento y su orientación holística sobre todas aquellas acciones que afectan al territorio, las "*Directrices*" ofrecen un mecanismo de ordenación de gran importancia para la política de gestión integrada del litoral. En este sentido, la relación tierra-mar

<sup>35</sup> Este tipo de planes fueron desarrollados por el Decreto 80/2000, de 23 de marzo.

que, como vimos, resulta imprescindible para esta finalidad se puede articular adecuadamente mediante este instrumento. Efectivamente, repasando los contenidos que deben tener las Directrices encontramos muchas determinaciones que pueden aportar elementos de ordenación muy valiosos, así, por ejemplo:

- la formulación de un diagnóstico de los problemas existentes en relación con los asentamientos urbanos y productivos, con el medio físico y los recursos naturales y con las previsibles pautas de desarrollo territorial (cfr. art. 7,1,a) LOTG); unos asentamientos que cada vez son más importantes en la franja litoral de Galicia y que presionan sobre el sensible medio físico costero.
- la delimitación de áreas de protección que deben quedar sustraídas al desarrollo de actividades urbanas, con el fin de ser destinadas a la preservación o explotación de los recursos naturales (cfr. art. 7,1,f) LOTG); pensemos en las rías gallegas o en las zonas húmedas sobre las que existe un régimen de protección especial.
- la determinación de los criterios y condiciones a las que deben someterse las propuestas de desarrollo urbano, industrial, agrícola, etc., en función de las disponibilidades de recursos energéticos, hidráulicos o de saneamiento (cfr. art. 7,1,i) LOTG); basta señalar aquí los problemas derivados de los vertidos industriales y de aguas residuales de las ciudades costeras de Galicia.

En cuanto al procedimiento de formulación y aprobación de las "Directrices", previsto en el art. 10 de la LOTG, permite hacer valer el criterio de participación de todos los actores –públicos y privados– implicados en la ordenación territorial. Así, corresponde al Gobierno de la Xunta de Galicia acordar la iniciación del procedimiento de elaboración; a la Consellería de Política Territorial, la dirección y preparación del *avance de Directrices*; se prevé la participación de otras Consellerías con competencias de proyección territorial y a las Administraciones locales; incluso se abre a la participación de otras entidades públicas y privadas para que presenten cuantas observaciones, propuestas y alternativas estimen oportunas. Tras su aprobación inicial se vuelve a abrir otro plazo para la audiencia de dichas entidades. Posteriormente, el Gobierno de la Xunta da traslado de las Directrices al Parlamento de Galicia, de acuerdo con lo previsto en su Reglamento (para la tramitación específica de planes y programas). Por fin, se aprueba, en su caso, por Decreto de la Xunta de Galicia. Asimismo se deberá determinar el procedimiento que regule el seguimiento y,

si es preciso, su puesta al día.

En definitiva, las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia constituyen un instrumento de gran interés para, entre otros objetivos, proceder al diseño de una gestión del litoral en toda la Comunidad Autónoma. Los principios de integración, coordinación y participación, verdaderas líneas maestras de la gestión integrada de la costa, tienen en ellas un potencial encaje.

El segundo nivel de la ordenación del territorio en Galicia se atribuye a los "*Planes Territoriales Integrados*", que en desarrollo de aquéllas Directrices están dirigidos a la "organización de áreas geográficas supramunicipales de características homogéneas" (cfr. art. 12 LOTG). El ámbito territorial que están llamados a cubrir estos planes parece ser el de áreas metropolitanas o comarcales. En todo caso, sobre aquellas zonas que precisen de una planificación infraestructural, de equipamiento o recursos, de carácter integrado. Desde la perspectiva que orienta este trabajo, bien podría aplicarse esta figura de planificación territorial sobre las dos áreas de configuración metropolitana y ubicación costera como son las conurbaciones de Vigo y A Coruña, o también sobre los asentamientos existentes en las diferentes rías gallegas. Igualmente, en su procedimiento de elaboración (regulado en el art. 15 LOTG) cuyo protagonismo corresponde al Gobierno de la Xunta –en cuanto a su iniciación y a su aprobación definitiva– se prevé la participación de las Entidades locales afectadas y la apertura de un trámite de información pública por un periodo de dos meses.

### 3. 3. LAS REFERENCIAS AL LITORAL EN LA LEY DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA Y DE PROTECCIÓN DEL MEDIO RURAL DE GALICIA DE 2002. LA PREVISIÓN DEL "PLAN SECTORIAL DE ORDENACIÓN DEL LITORAL"<sup>36</sup>

Como ya adelantamos otra técnica que adquiere suma importancia en la gestión integrada del litoral es el urbanismo o los sistemas de planificación de los usos del suelo. De hecho, en algunos países (Francia, por ejemplo) el sistema de planificación es el mecanismo principal de gestión y protección en la costa. Sin embargo, su alcance es más limitado que el pretendido por la ordenación del territorio y muchas veces adolece de falta de flexibilidad. Los tipos de planificación de los usos del suelo que respaldan mejor la gestión integrada de las zonas costeras siguen algunos principios:

- las autoridades responsables de la planificación necesitan un mandato

<sup>36</sup> Cfr. *in totum* la monografía de FERNÁNDEZ CARBALLAL, A.: *Derecho Urbanístico de Galicia*, Thomson-Civitas, Madrid, 2003. Y más recientemente, MEILÁN GIL, J.L. (Dir.): *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2009.

para ejecutar los planes y conceder autorizaciones.

- a la hora de tomar una decisión es preciso tener en cuenta el contexto más amplio y debe introducirse coherencia en el sistema para evitar efectos acumulativos no deseados de muchas decisiones menores. En este sentido, la evaluación de impacto debe ser lo más amplia y exhaustiva posible.

Por otra parte, se necesitan mecanismos para garantizar el cumplimiento de los requisitos de la autorización y en el proceso de planificación deben introducirse las más amplias oportunidades de consulta o participación. Además, debe establecerse una coordinación estrecha entre la planificación de los usos del suelo y las administraciones sectoriales.

Por lo que se refiere a la legislación urbanística de Galicia la *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural*<sup>37</sup> (en adelante, LOUPMR) trató de incorporar los profundos efectos que la aprobación de la Ley estatal 6/1998 había dejado en la legislación urbanística sobre urbanismo y suelo. De esta forma, la Comunidad Autónoma de Galicia –en el ejercicio de sus competencias (art. 27,3 EAG) y con el respeto de algunos de los contenidos básicos del Texto Refundido estatal–, venía a establecer un completo marco jurídico del régimen urbanístico de Galicia, en sus diferentes aspectos (planificación, régimen del suelo, distribución de cargas y beneficios, ejecución del planeamiento, disciplina urbanística, etc.). De ella vamos a extraer únicamente las determinaciones legales que afectan a las cuestiones ambientales y que, por ende, pueden proyectarse sobre una gestión sostenible del litoral gallego.

En el Preámbulo de la Ley se explica el origen de la reforma de la legislación urbanística de Galicia: se trata de un *Acuerdo Marco* para la reforma del urbanismo de Galicia de 27 de julio de 2001, entre el Conselleiro de Política Territorial, los Alcaldes de varios municipios de Galicia y la Federación Gallega de Provincias y Municipios, con la finalidad doblemente explicitada en el apartado I del mismo:

"contribuir al desarrollo armónico del territorio, *preservar* el patrimonio arquitectónico de Galicia, el *medio ambiente urbano y rural* y conseguir una *ciudades más habitables y sostenibles* (...) La finalidad esencial de la Ley debe ser "mejorar substancialmente la calidad de la ordenación urbanística de Galicia con el objetivo de *favorecer el desarrollo equilibrado y sostenible del territorio*, contribuir a elevar la calidad de vida y la cohesión social de la

---

<sup>37</sup> DOG nº 252, de 31 de diciembre de 2002.

población, proteger y potenciar el patrimonio natural y cultural y garantizar el derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna”.

Asimismo en el apartado II del Preámbulo se destaca la vital importancia del litoral en Galicia y las *bases de sostenibilidad* que debe regir el proceso de planificación urbanística de Galicia. En efecto, se declara lo siguiente:

“Galicia cuenta con una arquitectura rural de excepción y con *un territorio de incalculable valor paisajístico*, con unas tierras eminentemente fértiles y con vocación agrícola, ganadeira y forestal, y *con un litoral de extraordinario valor económico, ambiental, histórico y cultural*. Sin embargo, la anarquía de construcciones y usos que están proliferando en los últimos años, el deterioro de las edificaciones, la falta de conclusión de muchas de ellas y la *degradación del paisaje*, provocada por los muchos movimientos de tierra inadecuados y el desarrollo tecnológico aplicado, muchas veces, de forma incontrolada en el medio rural, justifican esta ley que se trata de armonizar *el desarrollo y bienestar del mundo rural con la preservación y revitalización de los bienes culturales y naturales tan preciados y fuente de recursos y patrimonio que se deben conservar para legárselos a las generaciones futuras de este país*”<sup>38</sup>.

Tomando como marco de referencia el último *Programa de Acción Ambiental de la Unión Europea* se afirma:

“el Sexto programa comunitario en materia de medio ambiente «Medio ambiente 2010: el futuro en nuestras manos» establece como uno de sus cinco ejes prioritarios de acción estratégica *tener en cuenta el medio ambiente en la gestión y ordenación del territorio mediante la difusión y el fomento de las mejores prácticas relativas a la planificación sostenible*. Así mismo, en el ámbito de acción prioritario relativo a la biodiversidad, propone la protección, conservación y restauración de los suelos y los paisajes, el desarrollo sostenible de los bosques y *la protección y restauración del litoral*, la importancia y fragilidad del cual determinó que el Consejo invitase a los estados miembros a *redoblar los esfuerzos encaminados a la protección de las zonas costeras*, así como al establecimiento de la Estrategia para su gestión y ordenación integrada basada en su perdurabilidad y sostibilidad”.

En cuanto al propio texto normativo llama la atención la integración de los fines y valores ambientales y culturales en la actividad urbanística que se

<sup>38</sup> La cursiva es del autor.

manifiesta en el art. 4º:

- "d) *Preservar el medio físico*, los valores tradicionales, las señas de identidad y la memoria histórica de Galicia (...)
- e) *armonizar las exigencias de ordenación y conservación de los recursos naturales y del paisaje rural y urbano* con el mantenimiento, diversificación e desarrollo sostenible del territorio y de su población, para contribuir a elevar la calidad de vida y la cohesión social de la población (...)<sup>39</sup>.

Al regular la clasificación del suelo -en el Capítulo 2º del Título I- lleva a cabo una de las reformas más significativas con en relación con el objeto central de este trabajo; se trata de la determinación recogida en el art. 13º sobre el "*suelo de núcleo rural*" -que originó cierto revuelo en los Municipios costeros de Galicia- disponiendo en el último párrafo de su número 3:

"*Los núcleos rurales situados en la franja de 200 metros desde el límite interior de la ribera del mar no podrán ser ampliados en dirección al mar salvo en los casos excepcionales en los que el Consello de la Xunta lo autorice expresamente, por la especial configuración de la zona costera donde se encuentran o por motivos justificados de interés público, justificando la necesidad de la iniciativa, la oportunidad y su conveniencia en relación con el interes general*"<sup>40</sup>.

Se trata de un precepto en el que, si bien se parte de la buena voluntad de proteger el litoral de Galicia aplicando maximalistamente el margen de manobra previsto en la LC, la excepciones que prevé obligarán a esperar cuáles son los concretos criterios aplicativos. De otra parte, al regular el régimen del "*suelo rústico*" con la finalidad de "ser preservados de los procesos de desarrollo urbano" especifica en el art. 15º los supuestos protegidos, entre otros:

"a) Los terrenos sometidos a un *régimen específico de protección incompatible con su urbanización*, de conformidad con la legislación de ordenación del territorio o con la *normativa reguladora del dominio público, las costas, el medio ambiente, el patrimonio cultural, las infraestructuras y otros sectores que justifiquen la necesidad de protección*".

Dentro de la misma categoría de "*suelo rústico*"<sup>41</sup> se distinguen varias ca-

---

<sup>39</sup> La cursiva es de autor.

<sup>40</sup> La cursiva es del autor.

<sup>41</sup> Cfr. la Circular 2/2003, de 31 de julio, de la Consellería de Política Territorial, sobre régimen de

tegorías entre las que se encuentra la del "*suelo rústico especialmente protegido*", "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, a su vez prevé varias categorías y entre otras la siguiente:

"e) *Suelo rústico de protección de costas*, constituído por los *terrenos, situados fuera de los núcleos rurales y del suelo urbano, que se encuentren a una distancia inferior a 200 metros del límite interior de la ribera deñ mar*. Excepcionalmente, tras un informe favorable de la Comisión Superior de Urbanismo de Galicia, el plan general de ordenación municipal podrá reducir por razones cumplidamente justificadas la franxa de protección hasta los 100 metros contados desde el límite interior de la ribera del mar".

g) *Suelo rústico de protección de interes paisajístico*, constituído por los terrenos lindantes con las carreteras y demás vías públicas, exteriores a los núcleos rurales y el suelo urbano, que ofrezcan *vistas panorámicas del territorio, del mar, del curso de los ríos o de los valles, de los monumentos o edificaciones de singular valor, así como los accesos a hitos paisajísticos significativos y los propios hitos*".

Al establecer las "condiciones de uso" de estas categorías de suelo rústico el art. 39º de la LOUPMRG, sobre "*suelos rústicos de protección de las aguas, costas y de interés paisajístico*" dispone lo siguiente:

"El réxime xeral de los suelos rústicos de protección de las augas, de las costas y de interés paisajístico, *sin prejuicio del establecido en su legislación reguladora en materia de aguas y costas*, tiene por objeto *preservar el dominio público hidráulico y marítimo y su contorno*, así como los espacios de interese paisajístico, quedando sujetos al seguinte réxime:

1. *Usos permitidos por licencia municipal*: los relacionados en el apartado 1, letras b) e c)<sup>42</sup>, y en el apartado 2, letra i)<sup>43</sup>, del artículo 33 de esta ley.

---

autorizaciones en suelo rústico (DOG nº 150, de 5 de agosto).

<sup>42</sup> Se trata de:

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

<sup>43</sup> Se trata de un "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".

2. *Usos autorizables por la Comunidad Autónoma*: los relacionados en el apartado 1, letra a)<sup>44</sup>, y en el apartado 2, letras e) y f)<sup>45</sup>, del artículo 33 de esta ley, siempre que estén vinculados a la conservación, utilización y disfrute del dominio público y del medio natural, las piscifactorías e instalaciones análogas, así como los que se puedan establecer a través de los instrumentos previstos en la legislación de ordenación del territorio.
3. *Usos prohibidos*: Tódo los demás, especialmente los usos residenciales e industriales".

Por lo que se refiere al "Planeamiento Urbanístico" –regulado en el Título II– se declara la vinculación jerárquica de los planes de ordenación urbanística a "las determinaciones de las directrices de ordenación del territorio y a los demás instrumentos establecidos por la LOTG" (art. 45, 2). En las determinaciones de la documentación que debe aportarse a la conformación del "Plan General de Ordenación Municipal" (cfr. arts. 52 a 61), se contempla la relativa al "estudio de sostenibilidad ambiental, impacto territorial y paisajístico" (art. 61, 4) que:

"El estudio de sostenibilidad ambiental, impacto territorial y paisajístico tendrá por obxecto el análisis y ponderación de los efectos de la ejecución y desarrollo de las determinaciones del plan general sobre los recursos naturales y el medio físico, la adopción de las medidas correctoras necesarias para minimizar sus impactos y la valoración de la adecuación de las infraestructuras y servicios necesarios para garantizar los nuevos desarrollos en condiciones de calidad y sostenibilidad ambiental, así como su coherencia con ls objetivos de protección del dominio público natural"<sup>46</sup>.

También tiene gran interés la previsión que se contiene en el apartado de

<sup>44</sup> Es decir, "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".

<sup>45</sup> Por lo tanto:

- e) Construcións e rehabilitacións destinadas ó turismo rural e que sexan potenciadoras do medio onde se localicen.
- f) As infraestructuras 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.

<sup>46</sup> La cursiva es del autor.



la planificación a través de los "*planes especiales de protección*" del art. 69º que establece:

"1. Los planes especiales de protección *tienen por objeto preservar el medio ambiente, las aguas continentales, el litoral costero, los espacios naturales, las áreas forestales, los espacios productivos, las vías de comunicación, los paisajes de interés, el patrimonio cultural y otros valores de interés*"<sup>47</sup>.

De las "*normas de aplicación directa*" del art. 104 sobre "adaptación al ambiente" destacamos la de su apartado b):

"En los *lugares de paisaje abierto o natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales y en las inmediaciones de las carreteras o caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa o altura de las construcciones, muros y cerramientos, u la instalación de otros elementos, limiten el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompan la armonía del paisaje, desfiguren la perspectiva propia de ella o limiten o impidan la contemplación del conjunto*"

Finalmente lo más relevante para el objeto de este trabajo es la determinación contenida en la Disposición Transitoria 8ª de la LOUPMRG en la que escuetamente se disponía que "la Xunta remitirá al Parlamento en el plazo de 2 años desde la entrada en vigor de la presente Ley el *Plan sectorial de ordenación del litoral en donde se recogerán las condiciones específicas de este ámbito territorial*". Se trató en su momento, sin duda, de una gran noticia para los que defendemos la necesidad de la gestión integrada de las costas de Galicia, pero la dificultad para elaborar dicho Plan sectorial –que más que "sectorial", debería ser "integral" como se reconoció más adelante– está en que ni la LOTG ni la presente Ley facilitan las mínimas determinaciones que debe comprender aquél. Y de hecho el plazo de los dos años se incumplió.

En definitiva, pensamos que con todas estas determinaciones que ofrece la LOUPMRG con un expreso objetivo de abordar los problemas del medio ambiente en Galicia –y derivadamente, los del litoral–, podría darse un considerable avance, siempre, claro está, que las Administraciones urbanísticas competentes tuvieran una firme voluntad de aplicarla.

<sup>47</sup> La cursiva es del autor. Cfr. el art. 87 sobre la tramitación de estos planes especiales de protección.

### 3. 4. EL RELANZAMIENTO DEL PLAN DE ORDENACIÓN DEL LITORAL POR LA LEY 6/2007 DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DEL LITORAL<sup>48</sup>

Con el cambio de ejecutivo de la Xunta de Galicia, tras las elecciones autonómicas de 2006, el Presidente de la Xunta manifestó públicamente que la ordenación del litoral constituía una prioridad de su Gobierno. La nueva Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Transportes comenzó a incrementar su control sobre ciertos municipios con desarrollos urbanísticos desproporcionados y promovió la suspensión de las facultades urbanísticas en algunos de ellos<sup>49</sup>.

Pero el hito más significativo de esta nueva política de protección de litoral se ha plasmado en la *Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia*. Su Preámbulo comienza justificando las medidas que contiene en el "constante crecimiento urbano" que está experimentando algunos municipios del litoral de Galicia y que resulta muy dañino para su desarrollo equilibrado y sostenible:

*"Este modo de ocupación del territorio no es compatible con el desarrollo equilibrado y sostenible de Galicia y causa graves perjuicios económicos, sociales y ambientales, como son, entre otros, la ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de las infraestructuras y de prestación de los servicios públicos; la segregación social y espacial; la contaminación atmosférica y de las aguas; la pérdida de espacios de cultivo y de la biodiversidad; la degradación del paisaje y del patrimonio cultural, y la pérdida de la identidad territorial".*

Tras destacar la necesidad de llevar a cabo –de acuerdo con los criterios recogidos en varios documentos de la Unión Europea (como la "Estrategia Territorial Europea")– un adecuado modelo de desarrollo urbano y ocupación del territorio, destaca la necesidad de proceder a su definición conforme a los instrumentos jurídicos disponibles en el ordenamiento propio de Galicia (la Ley 10/1995 de Ordenación del Territorio y la Ley 9/2002 de Ordenación Urbanis-

---

<sup>48</sup> Cfr. el trabajo 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.

<sup>49</sup> Cfr. por ejemplo el 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.

tica y Protección del Medio Rural). La falta de aprobación del "Plan Sectorial de Ordenación del Litoral" previsto por la Disposición Transitoria 8ª de la Ley 9/2002 y también la aprobación de nuevas normas de protección de espacios de mayor valor y fragilidad del litoral (el Decreto 72/2004, de abril, por el que se declaran determinados espacios como zonas de especial protección de los valores naturales –los lugares de interés comunitario integrados en la Red europea Natura 2000 y las zonas de especial protección de las aves, entre otros–, y del Decreto 110/2004, de 27 de mayo, por el que se regulan los humedales protegidos; ámbitos de protección que afectan a un total de setenta y tres de los ochenta y siete municipios costeros) son circunstancias que :

"determinan que, transcurrido el plazo legal establecido en la disposición transitoria segunda de la Ley 9/2002, para la necesaria adaptación de los planes de ordenación urbanística a sus prescripciones, *es necesario adoptar con urgencia las medidas necesarias para impedir acciones de transformación del suelo, al amparo de planes obsoletos y disconformes con la legislación vigente, que resultan contrarias a la futura ordenación urbanística de los municipios costeros adaptada a la legislación urbanística y ambiental y adecuada a los requerimientos de sostenibilidad económica, social y ambiental.* Por otro lado, la necesaria protección de los intereses autonómicos insitos en la franja del litoral de 500 metros demanda, como ya estableciera la disposición transitoria octava de la Ley 9/2002, *elaborar un plan de ordenación del litoral* en el que se recojan las condiciones específicas de este ámbito territorial".

Por lo que se refiere a la ordenación del litoral la Ley 6/2007 establecía lo siguiente:

1º.- El "*Plan Sectorial de Ordenación del Litoral*" a que hace referencia la disposición transitoria octava de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, *tendrá la naturaleza de un plan territorial integrado* regulado en la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia, "al objeto de establecer los criterios, principios y normas generales para la ordenación urbanística de la zona litoral basada en criterios de perdurabilidad y sostenibilidad, así como la normativa necesaria para garantizar la conservación, protección y puesta en valor de las zonas costeras" (cfr. art. 2,1). Sus determinaciones "serán directamente aplicables y prevalecerán de forma inmediata sobre las del planteamiento urbanístico, que habrá de ser objeto de adaptación" (cfr. art. 2,2). Y en cuanto a su procedi-

miento de aprobación debe tenerse en cuenta la medida de suspensión introducida por la Disposición Adicional 2ª de la misma Ley 6/2007 (cfr. art. 2,3)<sup>50</sup>.

2º.- *La suspensión cautelar, urgente y transitoria de nuevos desarrollos urbanísticos en la zona litoral.* En particular, esta suspensión afectaba:

- **SUBJETIVAMENTE**, a los Municipios costeros que se relacionaban en el Anexo de la Ley<sup>51</sup>.
- **FUNCIONALMENTE**, a "la tramitación y aprobación de los planes especiales de reforma interior, planes parciales, planes de sectorización e instrumentos de equidistribución que tengan por objeto la transformación urbanística de terrenos situados a una distancia inferior a 500 metros, medidos en proyección horizontal tierra adentro, desde el límite interior de la ribera del mar de los municipios que se relacionan en el anexo" (art. 3,1)<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> El Artículo 5 bis sobre *Suspensión motivada por la formulación de un instrumento de ordenación del territorio*, establece lo siguiente:

"1. Acordada por el Consejo de la Xunta la iniciación del procedimiento de elaboración de cualquier instrumento de ordenación del territorio, la persona titular de la consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio, de forma motivada, *podrá suspender cautelarmente los procedimientos de aprobación del planeamiento urbanístico, de los instrumentos de gestión o ejecución del planeamiento y de otorgamiento de licencias para ámbitos o para usos determinados*, con la finalidad de elaborar el instrumento de que se trate. Esta suspensión habrá de publicarse en el "Diario Oficial de Galicia".

2. La suspensión a que se refiere el número 1 anterior se extinguirá con la aprobación definitiva del instrumento de ordenación del territorio que motivó la adopción de la medida cautelar de suspensión y, en todo caso, por el transcurso del plazo de dos años a contar desde la fecha del acuerdo de suspensión, prorrogable por un año más. Extinguidos los efectos de la suspensión por aplicación de este artículo, no podrán acordarse nuevas suspensiones en el mismo ámbito y por idéntica finalidad en el plazo de cuatro años".

<sup>51</sup> En concreto, por provincias:

- a) En la provincia de Lugo: Trabada, Ribadeo, Barreiros, Foz, Burela, Cervo, Xove, Viveiro y O Viñedo.
- b) En la provincia de A Coruña: Mañón, Ortigueira, Cariño, Cedeira, Valdoviño, Narón, Ferrol, Neda, Fene, Mugar dos 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 y Padrón.
- c) En la provincia de Pontevedra: Pontecures, 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 y Salvaterra de Miño.

Según la información de la Consellería de Política Territorial, la superficie afectada es sólo el 13% del suelo urbanizable de los municipios costeros (una 3.000 has.).

<sup>52</sup> El art. 4,2 añade que, tal suspensión abarca: "La suspensión abarca a todos los planes especiales de reforma interior, planes parciales y planes de sectorización que, en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley, no estén aprobados definitivamente. Asimismo, la suspensión comprende todos

- OBJETIVAMENTE, de acuerdo con los tipos de suelo, según el art. 3,2:
    - a) *En todos los municipios costeros*, en los terrenos clasificados como suelo urbanizable, apto para urbanizar o rústico apto para el desarrollo urbanístico.
    - b) *En los municipios costeros con población inferior a 50.000 habitantes*, en los terrenos clasificados como suelo urbano que, en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley, no reúnan los requisitos establecidos en los artículos 11 y 12.a) en relación con el artículo 16.1 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia (sobre determinaciones para la clasificación del suelo urbano consolidado), y, en todo caso, en los incluidos en polígonos, unidades de actuación o de ejecución.
  - TEMPORALMENTE, "durante el *plazo de dos años* a contar desde la entrada en vigor de la presente Ley" en los municipios con planeamiento general no adaptado a la Ley 9/2002, o "hasta la aprobación del Plan de Ordenación del Litoral o del Plan General de Ordenación Municipal adaptado íntegramente a la Ley 9/2002" (art. 4,1).
- 3º.- Al igual que otros instrumentos de ordenación del territorio –y de acuerdo con la Ley estatal 9/2006, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas del medio ambiente, el Plan Sectorial de Ordenación del Litoral será objeto de "evaluación ambiental estratégica" (cfr. art. 5,1,a)<sup>53</sup>.

El 24 de mayo de 2007 el Consello de la Xunta acordó iniciar el procedimiento de elaboración y aprobación del POLGA de acuerdo con lo dispuesto en el art. 2,3 de la Ley 6/2007 en relación con el art. 15,1º de la LOTG (se trata del primer hito histórico del POLGA).

En septiembre de 2008 la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Transportes aprobó e hizo público el "Documento de inicio" de la *Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia* con el objeto de someterlo al procedimiento de evaluación ambiental estratégica por parte de la Consellería de

---

los instrumentos de equidistribución del planeamiento urbanístico respecto a los que, en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley, hubiera transcurrido el plazo establecido en el instrumento de planeamiento que contenga la ordenación detallada para su aprobación definitiva o ya hubiesen transcurrido tres años a contar desde la aprobación de dicho plan que se ejecuta".

<sup>53</sup> Cfr. los arts. 6, 7 y 8 de la Ley 6/2007 sobre el procedimiento de esta evaluación ambiental estratégica en la que interviene la Consellería competente en materia de medio ambiente.

Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. En dicho documento hay diversas referencias al litoral como "un ámbito de excelencia territorial" que hay que preservarlo, uno de cuyos elementos básicos son los "núcleos de identidad del litoral". Entre las determinaciones de las Directrices sobre el litoral, además de la previsión de la aprobación del "Plan de Ordenación del Litoral" se recogían las de completar el deslinde del dominio público marítimo-terrestre, la promoción de acciones para su ampliación, la renovación de la fachada litoral en los planes municipales con criterios de calidad e integración del entorno, la creación de itinerarios costeros, etc.

En febrero de 2009 se envió el "documento de inicio" al órgano ambiental para comunicar el inicio del procedimiento de evaluación ambiental estratégica y en abril de ese mismo año se emitió el "documento de referencia" por parte del órgano ambiental que iba a guiar al promotor del POLGA en su proceso de evaluación estratégica (tercer hito histórico del POLGA). Y aquí quedó parado el proceso de aprobación del POLGA por la celebración de las elecciones autonómicas.

## 4. EL PLAN DE ORDENACIÓN DE LITORAL DE 2011

### 4. 1. HITOS FUNDAMENTALES EN LA TRAMITACIÓN DEL POLGA

El nuevo Gobierno del PP triunfante en las elecciones autonómicas de abril de 2009 también se propuso como prioridad política la aprobación inmediata de todavía pendiente "Plan de Ordenación del Litoral". La Dirección General de Sostenibilidad y Paisaje de la misma Consellería de Medio Ambiente hizo público (mediante Resolución de 8 de mayo de 2009)<sup>54</sup> el acuerdo de inicio del procedimiento de elaboración y aprobación del Plan de Ordenación del Litoral. Y como el 17 de mayo caducaba la suspensión cautelar sobre el urbanismo litoral prevista por la Ley 6/2007, la nueva Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras decidió por Orden de 14 de mayo de 2009 prorrogarla hasta el 2010 (segundo hito del POLGA)<sup>55</sup>.

De enero a mayo de 2010 transcurrió el trámite de audiencia y exposición

---

<sup>54</sup> DOG nº 93 de 14 de mayo de 2009.

<sup>55</sup> DOG nº 94 de 15 de mayo de 2009. De esta manera las medidas de suspensión del art. 1º de la Ley 6/2007 fueron de aplicación a los municipios con el planeamiento general no adaptado a la Ley 9/2002 durante el plazo de un año contado desde la entrada en vigor de dicha Orden o hasta la aprobación inicial del POLGA o la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Municipal adaptado íntegramente a la Ley 9/2002.

pública del proyecto del POLGA en la web<sup>56</sup>, para lo cual tuvo lugar la aprobación inicial del mismo<sup>57</sup>. También se sometió a informe de las Corporaciones Locales afectadas, a las Diputaciones Provinciales y a las entidades de carácter supramunicipal con incidencia el área cubierta por el POLGA. Este trámite tuvo una duración total de tres meses (cuarto hito del POLGA).

Por Orden de 30 de abril de 2010 (efectiva desde el 3 de mayo) se acordó la extensión de los efectos de la suspensión cautelar de la Orden de 15 de mayo de 2009 hasta que se produjera la aprobación inicial del POLGA<sup>58</sup> (quinto hito del POLGA).

Recibidos todas las alegaciones recibidas en el trámite de audiencia se preparó el documento para la aprobación inicial del POLGA incluyendo el informe de sostenibilidad ambiental redactado de acuerdo con lo dispuesto en el art. 8 de la Ley 9/2006 y según los criterios contenidos en el documento de referencia emitido por el órgano ambiental. Y a partir de aquí, de la aprobación inicial del POLGA se inició la exposición pública por un plazo de dos meses.

En el mes de julio de 2010 se publicó la Orden del Conselleiro de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de aprobación inicial del POLGA y se disponía el inicio de la exposición pública durante dos meses<sup>59</sup>. De agosto a septiembre de 2010 estuvo abierto dicho proceso para la recepción de alegaciones, observaciones y sugerencias, tanto de los particulares como de organismos públicos (sexto hito histórico del POLGA).

Finalizado el período de consultas e información pública, y con carácter previo a la aprobación provisional el órgano promotor envió al órgano ambiental la documentación completa del Plan tomando en consideración el Informe de sostenibilidad ambiental, las alegaciones y los informes presentados en el período de consultas, así como una propuesta de memoria ambiental, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 9/2006, do 28 de abril. Se enviaron, asimismo, los informes sectoriales y el informe sobre el proceso de participación pública. Con fecha del 29 de diciembre de 2010 la Secretaría Xeral de Calidade e Avaliación ambiental emitió la Resolución de la Memoria ambiental del POLGA (séptimo hito del POLGA).

Y, finalmente, la Orden de 30 de diciembre de 2010, del Conselleiro de Me-

<sup>56</sup> Cfr. la pagina web: <http://www.xunta.es/litoral/> (consulta el 20 de junio de 2011).

<sup>57</sup> El 25 de enero de 2010 tuvo lugar en el Hostal de San Francisco en Santiago de Compostela una presentación a cargo del Presidente FEIJOO y otras autoridades del documento que contenía el POLGA.

<sup>58</sup> DOG nº 82 de 3 de mayo de 2010.

<sup>59</sup> DOG nº 145 de 30 de julio de 2010.

dio Ambiente resolvía la aprobación provisional del POLGA<sup>60</sup> (octavo hito del POLGA) que no sería definitiva hasta su aprobación por el Decreto 20/2011, de 10 de febrero<sup>61</sup>, al que nos referiremos más adelante.

#### 4. 2. UNA PREVIA Y OBLIGADA REFERENCIA A LA REFORMA DE LA LEY 9/2002 EN VIRTUD DE LA LEY 2/2010 Y SUS REPERCUSIONES SOBRE EL LITORAL<sup>62</sup>.

La norma cabecera del urbanismo en Galicia –la Ley 9/2002 de ordenación urbanística y protección del medio rural– ya había experimentado una primera reforma con la Ley 15/2004. Ahora la segunda se justifica en su exposición de motivos una reformulación de algunos de sus contenidos por los “nuevos e inaplazables requerimientos de las actuales circunstancias económicas”, y especial para avanzar en “una ordenación del suelo rústico más consecuente con la naturaleza del medio rural como medio productivo”. En realidad esta reforma –que finalmente sólo ha sido apoyada por el partido gobernante (PP) y rechazada por el Bloque Nacionalista Gallego; el partido socialista se abstuvo– ha respondido a una petición formulada, desde principios de 2007, por la Federación Gallega de Municipios y Provincias (FEGAMP) para revisar la normativa urbanística ante la preocupante situación de la actividad urbanística en esta Comunidad Autónoma.

Esta importante reforma gira, a mi juicio, en torno a dos ejes fundamentales: la agilización de la tramitación de los planes urbanísticos y en general de los procedimientos urbanísticos y la reformulación del concepto de núcleo rural que tiene gran importancia en Galicia. Y para el logro de estos objetivos se reconoce a las Administraciones locales (a los Municipios) una mayor responsabilidad en la actividad urbanística de su respectivos términos municipales.

Por lo que se refiere al litoral, encontramos en la Ley 2/2010 las siguientes modificaciones:

- 1ª.- al reformular el “suelo de núcleo rural” –que se descompone en tres modalidades (el “histórico-tradicional”, en “común” y el “complejo”)– se establece en el nuevo art. 13, 4 que:

---

<sup>60</sup> DOG nº 1 de 3 de enero de 2011. Y además se mantenía la suspensión cautelar acordada por la Orden de 23 de julio de 2010.

<sup>61</sup> DOG nº 37, de 23 de febrero de 2011.

<sup>62</sup> Cfr. una visión crítica de esta reforma urbanística en SANZ JUSDADO, I. y 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



"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.- al regular las categorías de suelo rústico especialmente protegido, se distinguen en el nuevo 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 de complementarse con el nuevo art. 38º sobre las condiciones de uso de los "suelos rústicos de protección de las aguas, las costas, de interés paisajístico y de patrimonio cultural", cuyo régimen jurídico tiene por objeto "preservar el dominio público hidráulico y marítimo y su contorno, así como los espacios de interés paisajístico y el patrimonio cultural" y que se concreta en las siguientes determinaciones:

"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 lei<sup>63</sup>.

<sup>63</sup> Es decir, como establece el citado nuevo art. 33:

"1. Actividades e usos non construtivos:

a) 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.

b) Actividades de lecer, tales como práctica de deportes organizados, acampada dun día e actividades comerciais ambulantes.

2. *Usos autorizables pola Comunidade Autónoma*: Os relacionados na alínea 2, letras e) e l), do artigo 33º desta lei<sup>64</sup>, 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 cemiterios 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), do artigo 33º desta lei<sup>65</sup>, sempre que quede garantida a integridade dos valores obxecto de protección.

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

3ª.- al regular los "planes especiales de protección" que tienen por objeto, como establece el nuevo art. 69, 1 "preservar el medio ambiente, las

---

c) Actividades científicas, escolares e divulgativas. (...)

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

f) Instalacións necesarias para os 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 dos terreos polos que discorren. (...)

i) Muros de contención, así como cerramentos ou valado de predios".

<sup>64</sup> Es decir, en virtud del 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".

<sup>65</sup> Es decir, en virtud del 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".

aguas continentales, el litoral costero, los espacios naturales...". Pueden afectar a cualquier clase de suelo y extenderse a varios términos municipales (cfr. art. 69, 2). Estos planes deberán "estar en consonancia con los instrumentos para la protección, gestión y ordenación del paisaje, según prevé la Ley 7/2008 de Protección del Paisaje de Galicia" (cfr. art. 69, 5).

4º.- al regular las "condiciones generales de las edificaciones en suelo rústico" establece en su 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 excederlos nalgún dos seus puntos".*

5º.- al regular en el art. 85 el largo "procedimiento de aprobación del plan general", en el que se prevé, para resolver la aprobación definitiva "la incidencia del plan sobre las materias de competencia autonómica de desarrollo sostenible y la articulación de las infraestructuras de carácter local con los elementos vertebradores del territorio de alcance supramunicipal" (cfr. art. 85, 9), añadiendo 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".*

6º.- al establecer en la Disposición Transitoria Primera el "régimen aplicable a los municipios con planeamiento no adaptado" dispone que:

*"En todo caso, aos ámbitos sen plan parcial aprobado definitivamente 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 virtud de la Disposición Transitoria Tercera, sobre "edificaciones sin licencia" que permite la posibilidad de incorporar al patrimonio de su titular "las edificaciones y construcciones realizadas sin

autorización autonómica preceptiva, existentes con anterioridad al 1 de enero de 2003, y respecto de las cuales en el momento de entrada en vigor de esta ley hubiera transcurrido el plazo legalmente establecido en su art. 210,2 sin que la Administración adoptase ninguna medida dirigida a la restauración de la legalidad urbanística o ambiental", la solicitud al Ayuntamiento correspondiente que dicho titular debe realizar para que tales edificaciones y construcciones para declararlas "en situación legal de fuera de ordenación", necesitarán el previo informe favorable de la Comisión Superior de Urbanismo, si dichas edificaciones "están localizadas en suelo rústico de protección de costas...".

#### 4. 3. LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE GALICIA Y SUS DETERMINACIONES SOBRE EL LITORAL.

Tanto el gobierno bipartito (PSG-BNG) como el gobierno del Partido Popular decidieron tramitar paralelamente a la elaboración del POLGA la de las Directrices del Ordenación del Territorio (DOT)<sup>66</sup>. A la llegada del PP al Gobierno se acordó –por la Orden de 9 de noviembre de 2009– retrotraer el expediente de tramitación de las DOT al inicio del proceso de la tramitación ambiental. Se elaboró un nuevo "documento de inicio" de las DOT (en octubre de 2009) a los efectos de someterlo a la evaluación ambiental estratégica y en febrero de 2010 se redactó el "documento de referencia" en su proceso de evaluación. Luego en junio de 2010 el documento de las DOT fue aprobado inicialmente<sup>67</sup>.

En virtud del Decreto 19/2011, de 10 de febrero de la Xunta de Galicia<sup>68</sup>

<sup>66</sup> Desde el punto de vista histórico la tramitación de las DOT tienen una larga trayectoria y un tortuoso proceso lleno de desfalecimientos por parte del planificador: desde la propuesta de acuerdo del Consello de la Xunta de 14 de febrero de 1996 sobre inicio del procedimiento de aprobación, que se reiteró por acuerdo de 6 de marzo de 1997 y que concluyó en un documento de información y diagnóstico publicado en junio de 1999; la apertura de cauces de participación institucional –de agosto a septiembre de 2001– que desembocaron en la publicación del documento "hipótesis del modelo territorial" el 25 de febrero de 2002; de nuevo un "documento de avance de las DOT de julio de 2004 abierto a consultas en diciembre de 2004; hasta la aprobación inicial por el Gobierno bipartito el 28 de agosto de 2008 y publicación en el DOG de la Orden de 15 de septiembre por las que se aprobaban inicialmente las DOT.

<sup>67</sup> Cfr. la web: <http://www.cmati.xunta.es/portal/cidadan/lang/gl/pid/2467> (consulta el 20 de junio de 2011).

<sup>68</sup> DOG nº 36 de 22 de febrero de 2011. Las DOT fueron aprobadas inicialmente y sometidas a información pública por Orden de 24 de junio (DO de Galicia de 30 de junio de 2010). Durante los meses de julio y agosto de 2010 se pudo realizar alegaciones a este instrumento de ordenación que al amparo de la Ley 10/1995 había iniciado su proceso de elaboración por un Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Xunta de 29 de febrero de 1996. Nada menos que catorce años, y después haber acordado mediante una Orden de 9 de noviembre de 2009 (DO de Galicia de 19 de noviembre) retrotraer el procedimiento para realizar la Evaluación Ambiental Estratégica que debía realizarse conforme a la

se aprueban definitivamente las Directrices del Ordenación del Territorio (en adelante, DOT) que, como establece la Ley 10/1995 de Ordenación del Territorio de Galicia, constituyen un instrumento de carácter global, expresión de la política territorial, que debe constituir el marco general de referencia estableciendo las pautas espaciales de asentamiento de las actividades, de acuerdo con las políticas sociales, económicas y culturales emanadas de la comunidad, integrando, en su caso, las emanadas desde el Estado, así como las propuestas que surjan desde las entidades locales". En la determinación del modelo territorial de Galicia las DOT toma como referencias fundamentales:

- a) El *desarrollo económico equilibrado y sostenible*, para que Galicia se siga aproximando a los niveles de renta y de riqueza de las regiones más desarrolladas.
- b) La *cohesión social y la mejora de la calidad de vida* de la población, de modo que todas las personas dispongan de un nivel adecuado de servicios y de oportunidades.
- c) La *utilización racional del territorio y la sostenibilidad ambiental*, mediante la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.

Las DOT han sido elaboradas por la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de acuerdo con lo previsto en el art. 10 de la Ley 10/1995 de Ordenación del Territorio de Galicia y cuyo proceso de elaboración se describe en el Preámbulo del citado Decreto 19/2001<sup>69</sup>. Las determinaciones contenidas en las DOT pueden ser de dos tipos: *excluyentes* (de cualquier otro criterio, localización o uno o diseño territorial o urbanístico) y *orientativas* (debiendo la Administración competente concretar la propuesta que contengan las DOT).

Limitándonos al objeto de este trabajo en relación con el litoral podemos sintetizar los contenidos de las DOT del siguiente modo:

---

normativa vigente desde 2006, ven la luz estas directrices esenciales para la ordenación territorial de Galicia.

<sup>69</sup> Para más información puede consultarse la página web <http://www.cmati.xunta.es/portal/cidadan/lang/gl/pid/2687> (consultado el 20 de junio de 2011).

<sup>Las</sup> DOT recibieron un total de 88 alegaciones de las que treinta proceden de ayuntamientos y diez de asociaciones ecologistas. Los puntos de discrepancia principal tienen que ver con el modelo de desarrollo territorial, agrupado en torno a áreas metropolitanas y áreas urbanas que potencia el área litoral y olvida el interior más despoblado, y por la falta de engarce entre estas directrices y otra planificación en vigor o en trámite, además del olvido de consideraciones ambientales relevantes.

1º.- entre los objetivos generales y la estructura básica del modelo territorial se recoge entre sus objetivos prioritarios:

*"Estructurar el litoral como un ámbito de excelencia territorial, que integre zonas naturales, centros urbanos y núcleos tradicionales, reorientando los procesos de urbanización difusa hacia un sistema más compacto, de mayor complejidad (diversidad de usos) y atractivo, caracterizado por su calidad y por la diversidad de posibilidades de vida y trabajo"* (apartado 1.2. t

2º.- Para el logro de sus objetivos las DOT estructuran el modelo territorial en varios elementos: sistemas de asentamientos (grandes ciudades, sistema urbano intermedio, etc.), planes territoriales integrados (en los que se concretará la delimitación de su ámbito respectivo y se definirá el modelo territorial específico del espacio en cuestión), redes de infraestructuras (de transportes, de telecomunicaciones, etc.) y, además:

*"Los espacios litorales, los recursos y patrimonio naturales, el paisaje, el patrimonio cultural y la calidad ambiental son señas de identidad que singularizan el territorio de Galicia aportando elementos de dinamización y desarrollo social"* (apartado 1.3.4).

3º.- Al establecer las determinaciones sobre el "desarrollo y ordenación de los asentamientos, de las áreas empresariales y de las actividades productivas" y más en particular, las relativas al "desarrollo de actividades productivas en el medio rural" con relación a la "pesca y acuicultura" se considera excluyente la siguiente determinación:

*"Los instrumentos de ordenación territorial y el planeamiento urbanístico, en el planteamiento de sus propuestas de ordenación, tendrán presente el valor del litoral y de las aguas interiores como soporte de la pesca, el marisqueo y la acuicultura"* (apartado 3.3.21).

4º.- Con relación a las "infraestructuras y los vectores ambientales del modelo territorial" se recogen diversas determinaciones excluyentes y orientativas relativas a las "infraestructuras portuarias" (cfr. apartado 4.6) y sobre "infraestructuras de generación y abastecimiento energético" (cfr. apartado 4.7). Y en este último supuesto se establecen concretas determinaciones orientativas sobre la "posible implantación de instalaciones de producción de energía marina" que puede afectar directamente a la ordenación del litoral o a las actividades marinas (cfr. apartado 4.7.6).

5º.- Sobre las determinaciones relativas al "ciclo integral del agua" (cfr. apartado 4.8) importantes indicaciones excluyentes y orientativas inti-

mamente relacionadas con la gestión integral del litoral y su necesaria coordinación con la planificación hidrológica.

6º.- Las más relevantes determinaciones sobre el litoral se encuentran en el apartado 6º del que sólo recogemos aquí las excluyentes<sup>70</sup>:

6.1. La Xunta de Galicia elaborará un plan de ordenación del litoral que tendrá naturaleza de plan territorial integrado. Este Plan tendrá por objeto el diagnóstico integrado del sistema litoral, en el que se incluyen todos los terrenos y elementos en los que se produce alguna relación natural, cultural, funcional, urbanística o visual con la costa. Además, concretará las medidas de protección necesarias y establecerá las condiciones para el desarrollo urbanístico y la implantación de instalaciones destinadas a usos productivos, turísticos y recreativos.

6.2. Las actuaciones en suelo rústico de protección de costas, incluida la adecuación de espacios para uso y disfrute público, procurarán el mantenimiento de la máxima naturalidad y, en su caso, la restauración de la calidad medioambiental y la protección del patrimonio cultural costero.

7º.- en las determinaciones sobre el "patrimonio natural" (cfr. apartado 7º) sólo destacamos aquí la específica referencia al litoral al referirse a las "redes de áreas de interpretación de la naturaleza y de itinerarios de interés ambiental y paisajístico", estableciendo como determinación orientativa

"La red de áreas de interpretación de la naturaleza estará integrada por los ámbitos compatibles con usos de ocio y de educación ambiental considerando las restantes propuestas del modelo territorial relativas a la *recualificación del litoral*, el aumento del atractivo urbano de las principales ciudades y el aprovechamiento de las oportunidades singulares de los espacios rurales, siempre en los términos que establezca la normativa específica de cada caso" (apartado 7.3.2).

8º.- finalmente, en cuanto al apartado sobre la aplicación, desarrollo y revisión se señala que las DOT serán completadas y desarrolladas por

<sup>70</sup> Para las determinaciones orientativas cfr. los apartados 6.3 a 6.13 de las DOT, que tratan sobre temas tan diversos como el fomento de las relaciones de colaboración y coordinación interadministrativa, de los núcleos de identidad del litoral, de sus instrumentos de ordenación territorial y urbanística, de la renovación de las fachadas litorales, de las playas, de los aparcamientos, de los itinerarios costeros, etc.

medio de otros instrumentos como es el caso de los planes territoriales integrados entre los que se cita el plan de ordenación del litoral (cfr. apartado 10.1.4).

Las DOT constituyen en definitiva la clave de bóveda del sistema de ordenación territorial de Galicia sobre la que han de edificarse el resto de las piezas del edificio o modelo territorial de Galicia.

#### 4. 4. LA APROBACIÓN DEFINITIVA DEL PLAN DE ORDENACIÓN DEL LITORAL DEL GALICIA POR EL DECRETO 20/2011.

A punto de finalizar el 2010, el Conselleiro de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras dictaba la Orden de 30 de diciembre de 2010 por la que se aprueba provisionalmente el *Plan de Ordenación del Litoral de Galicia* (POLGA) y se adoptan medidas cautelares. Se culminaba así un largo proceso histórico para la elaboración para este importante instrumento de ordenación territorial que habíamos venido demandando en las últimas ediciones de nuestros comentarios- y que rematado en fechas recientes con su elevación al Consejo de la Xunta de Galicia para su aprobación definitiva mediante el Decreto 20/2011, de 10 de febrero de 2011<sup>71</sup>, una vez que acababa de recibir el informe favorable del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, a través de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, tanto en lo que se refiere a las DOT como al POLGA.

Como ya sabemos, el origen de la elaboración de este Plan se encuentra en la Disposición Transitoria 8ª de la *Ley 9/2002, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural* en la que se instaba a la Xunta (entonces gobernada por el PP) a remitir al Parlamento de Galicia en el plazo de dos años desde su entrada en vigor el Plan sectorial de ordenación del litoral en donde se recogerán las condiciones específicas de este ámbito territorial". El siguiente hito es la *Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia* –norma que fue promovida por el Gobierno bipartito (PSOE-BNG)-, determinando que el citado Plan tendría (conforme a lo previsto en la Ley 10/1995 de Ordenación del Territorio de Galicia) la naturaleza de "un plan territorial integrado" con la finalidad de "establecer los criterios, principios y normas generales para la ordenación urbanística de la zona litoral basada en criterios de perdurabilidad y sostenibilidad, así como la normativa necesaria para garantizar la conservación, protección y puesta

---

<sup>71</sup> DO de Galicia nº 37 de 23 de febrero de 2011.



en valor de las zonas costeras" (cfr. art. 2, 1); además se establecía en esta ley que sus determinaciones "serán directamente aplicables y prevalecerán de forma inmediata sobre las del planteamiento urbanístico, que habrá de ser objeto de adaptación" (cfr. art. 2, 2).

Pocos días antes de las elecciones autonómicas del 1 de marzo de 2009 (en que el PP ganó por mayoría absoluta las elecciones que le permiten gobernar desde entonces en solitario) se ponía en marcha el proceso evaluación ambiental estratégica del Documento de Inicio del POLGA (el 2 de febrero de 2009) al que seguiría su Informe de Sostenibilidad Ambiental y el posterior sometimiento a la información de diversas instituciones públicas. Hasta que, finalmente, por Orden del 23 de junio de 2010 del Conselleiro de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras aprobó inicialmente el Plan de Ordenación de Galicia, incluyendo su informe de sostenibilidad ambiental, y acordó someterlos a información pública; una vez transcurrido el plazo preceptivo y analizados los informes y alegaciones presentados durante el mismo, se ha concluido con la aprobación definitiva del POLGA que estamos comentando.

Bajo la dirección del Director General de Sostenibilidad y Paisaje (perteneciente a la citada Consellería de Medio Ambiente) en la elaboración del Plan de Ordenación del Litoral se contó con el equipo técnico que redactó el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria de 2004.

El contenido esencial del "Plan de Ordenación del Litoral de Galicia" -que fue dado a conocer a la opinión pública a comienzos del año 2010- se compone de numeroso conjunto de documentos y complementos gráficos (desde entonces se encuentran íntegramente disponibles en la página web: <http://www.xunta.es/litoral/>). Sólo de forma muy somera podemos describir aquí sus elementos integrantes:

- 1º.- En su Título I se recoge la "metodología de elaboración del Plan" con la exposición del "marco jurídico" (marco legal vigente, objetivos y contenido, y su procedimiento de elaboración y tramitación), los "criterios metodológicos para su formulación" (basados en criterios de sostenibilidad y mediante la formulación de los principios orientadores del Plan), y el proceso de participación social e institucional (siguiendo el método DELPHI) seguido para su elaboración (gobernanza).
- 2º.- En el Título II se analiza uno de los elementos estructurales más importantes del Plan que es el paisaje o, mejor dicho, de los paisajes de las siete comarcas costeras en que se divide el litoral gallego (desde la Mariña lucense, las Rías Altas, el Golfo Ártabro, al Arco Bergantiño, la Costa da Morte, las Rías Bajas hasta la Costa Sur). El documento se

acompaña de una completa categorización y caracterización de los tipos de paisajes que se han identificado en el litoral de Galicia. Por tal motivo, se dice que el POLGA constituye un "Catálogo de Paisaje"<sup>72</sup>.

- 3º.- En el Título III se recogen los aspectos más importantes de la estructura territorial y socioeconómica de Galicia (la "síntesis territorial"), a través del análisis sintético de sus características territoriales (Capítulo 1º), su dinámica socioeconómica (Capítulo 2º), su dinámica turística costera (Capítulo 3º) y el estudio de la infraestructura energética (Capítulo 4º).
- 4º.- El Título IV se dedica al "Modelo de gestión" que tiene una particular relevancia ya que identifica las "áreas del Plan": de "protección" –ambiental (intermareal, costera, bosques y ecológica) y "de corredor"– de "mejora ambiental y paisajística" y de "ordenación litoral", que pese a no clasificar ni calificar el suelo van a delimitar sus desarrollos urbanísticos. También se identifican aquí una serie de "espacios de interés" (geomorfológico, de taxones, paisajístico, con protección reconocida y núcleos de identidad del litoral) que requieren una particular protección, así como la determinación de "ámbitos de recualificación" que deberán ser revisados y adaptados al POLGA. También se definen una serie de "estrategias" (puesta en valor de elementos identitarios del litoral, corredores ecológicos y culturales, sendas patrimoniales, etc.) y la llamada "senda de los faros" como una específica modalidad de puesta en valor del litoral.
- 5º.- El título V comprende el régimen jurídico del Plan estructurado en un Título Preliminar y siete Títulos con un total de 102 artículos, cinco disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y varios anexos.
- 6º.- El Título VI contiene el "Programa de Actuación" del Plan concretado en seis modalidades de actuaciones para mejorar la cooperación y coordinación con las diferentes Administraciones, para la protección de los valores naturales y patrimoniales existentes, para suplir los déficits en

<sup>72</sup> La Ley 7/2008 de 7 de julio, de Protección del Paisaje de Galicia, regula estos "Catálogos del Paisaje" en su art. 9º, en el que, por cierto, es una de las dos veces en que esta Ley se refiere al litoral. El citado art. 9, 1 establece que, los Catálogos del Paisaje son:

"1. Son los documentos de referencia que fundamentándose en las distintas áreas geográficas, morfológicas, urbanas y *litorales* existentes en el territorio gallego deberán delimitar, en base a los diferentes estudios y trabajos existentes en la materia, las grandes áreas paisajísticas de Galicia, identificando los diversos tipos de paisajes existentes en cada una de ellas y sus características diferenciales".

La otra referencia al litoral es más indirecta y se realiza con respecto a los "estudios de impacto y de protección paisajística" (cfr. art. 11, 4 in fine).

materia de infraestructuras, para fomentar el conocimiento y regulación del uso público del litoral, así como el conocimiento a través de la investigación y divulgación técnica y científica, y, finalmente, para la promoción e investigación del paisaje litoral.

- 7º.- El Título VII recoge una serie de Anexos con la identificación de diversos elementos (espacios de interés paisajístico, núcleos de identidad litoral, playas, marco jurídico, etc.).
- 8º.- El Título VIII contiene el "Informe de Sostenibilidad Ambiental".
- 9º.- Finalmente se incorpora una exhaustiva documentación gráfica y los informes y alegaciones recibidos en el trámite de las consultas públicas.

Para la elaboración del POLGA se ha realizado una importante labor de cartografía que permite identificar de forma gráfica la caracterización de la franja de 500 metros (desde el límite interior de la ribera del mar) de 2.555 kms de la costa de Galicia. El análisis realizado se concretó en un ámbito de gestión de 215.360 hectáreas –correspondientes a 82 municipios vinculados con la dinámica costera en los que viven casi la mitad de la población de la Comunidad Autónoma– de las que el 46% constituyen espacios de protección directa.

El modelo territorial del POLGA se estructura en tres áreas diferenciadas: las "áreas continuas" (protección ambiental –intermareal y costera–, mejora ambiental y paisajística y ordenación litoral), las "áreas discontinuas" (corredores ecológicos y espacios de interés natural) y los "sistemas generales territoriales". Sobre cada una de dichas áreas la reglamentación del plan establece los principios generales que han de orientar la regulación de cada uno de los elementos territoriales que las componen y los usos –permitidos, incompatibles o compatibles– que puede –o no– realizarse en el ámbito del Plan, así como los posibles desarrollos urbanísticos. Esta normativa y sus correspondientes determinaciones ha de incorporarse a los planes generales de ordenación municipal.

Una de las directrices más importantes del POLGA ha sido el compromiso con una política activa del paisaje conforme a la Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia. En su ámbito de gestión se han identificado 428 unidades de paisaje litorales y 214 unidades de paisajes prelitorales.

En la elaboración del Plan se ha realizado un gran esfuerzo informativo a través de la página web antes citada, así como por la apertura de un perfil del Plan en la red social *Facebook* que ha permitido la máxima participación

ciudadana<sup>73</sup>. De otra parte, a partir de abril de 2010 se creó una Comisión Parlamentaria en el Parlamento de Galicia con el objetivo de abrir el debate sobre el POLGA a los grupos políticos y a los agentes sociales; se reunió 11 ocasiones y en ellas intervinieron 18 comparecientes de diferentes expertos y representantes del mundo académico, profesional, etc.

## 5. REFLEXIÓN FINAL

Con carácter general el POLGA nos parece un buen instrumento de ordenación del litoral de Galicia, un buen punto de partida en las bases que han de orientar hacia el futuro las costas gallegas que todavía conservan gran número de espacios de especial valor ambiental y paisajístico. Pero el éxito de este Plan dependerá, por una parte, de su implantación real en la Administración local y sus planes de ordenación urbanística, y, por otra, de su respeto por parte de los poderes públicos y de la ciudadanía. Como ya vimos con anterioridad, el control y la disciplina urbanística son fundamentales para mantener intactos las áreas –continuas y discontinuas– que son objeto de una protección directa por el POLGA. Por último, queremos destacar que, si bien, en la elaboración del Plan se han seguido muchas de las pautas y directrices de la llamada “gestión integral del litoral”, todavía estamos lejos de lograr este objetivo en el que deben colaborar estrecha y coordinadamente las diferentes Administraciones territoriales y los sectores sociales y económicos vinculados con el litoral. Es un pequeño pero importante paso en esa dirección.

---

<sup>73</sup> Cfr. <http://www.facebook.com/pages/Plan-de-Ordenaci%C3%B3n-del-Litoral-de-Galicia/222018515922> (consultado el 20 de junio de 2011).

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIRRE i FONT, J. M. (2007): *L'ordenació del litoral català: 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 Urbanismo 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: Iustel.

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 Urbanismo 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.