



Análisis comparativo del los planes de ordenación el litoral español

Autor: Purificación Díaz Ameneiro

Institución: Instituto HTT - Habitat, Turismo, Territorio

Otros autores: Josep Maria Vilanova Claret (Instituto HTT - Habitat, Turismo, Territorio); Belén Nogueira Bernárdez (Instituto HTT - Habitat, Turismo, Territorio)

Resumen

Desde su aprobación, en 1988, La Ley de Costas ha sido el instrumento de referencia para la defensa y salvaguarda del Dominio Público Marítimo Terrestre (DPMT). Para ello establece unas zonas de servidumbres en las que limita los usos y construcciones. Más allá de estas áreas, fundamentales para la salvaguarda del dominio, se define la zona de influencia, sobre la que deja abierto un espacio muy amplio de actuación a la ordenación urbanística y territorial, tanto a lo que se refiere a su delimitación – establece que la 'anchura se determinará en los instrumentos correspondientes' siendo como mínimo '500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar '- como a lo que en ella se puede hacer, ya que únicamente se establecen dos criterios para respetar las exigencias de protección del dominio público: la reserva de suelo para aparcamientos y que se evite la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes.

Queda claro, por tanto, que la ordenación y gestión del territorio litoral en su conjunto, más allá del ámbito estricto que corresponde al DPMT, es una cuestión que corresponde a las comunidades autónomas que son las competentes en materia de ordenación territorial. No es sin embargo hasta fechas recientes, que los gobiernos autonómicos han procedido a la ordenación de este ámbito, mediante documentos diversos como planes o directrices referidos de manera específica a su litoral. Esta comunicación realiza un análisis comparado de estos instrumentos de ordenación del litoral que han sido aprobados en las diferentes autonomías. Se trata de documentos cuyo impacto sobre el territorio es todavía difícil de evaluar y cuantificar, por lo que la comparación se refiere al tipo de documento aprobado, a como este establece su ámbito de aplicación, cómo define el litoral, y al tipo de determinaciones de gestión y ordenación que establece. Se trata con ello de tener una imagen de cómo se está abordando la ordenación y gestión del litoral español, un territorio de gran fragilidad sometido a fuertes presiones.

Palabras claves: Litoral; ordenación; planificación; gestión; territorio.

1. Marco legislativo general, la ley de costas de 1988

En Julio de 1988, se aprueba la Ley de Costas. Este ha sido hasta el momento -en que por parte del gobierno se está procediendo a su revisión- el instrumento de referencia para la defensa y salvaguarda del Dominio Público Marítimo Terrestre (en adelante DPMT). Se trata de un ley que como en su propio preámbulo especifica, *“vine a cumplir el mandato expreso en nuestra Constitución que en su artículo 132.2 ha declarado que son bienes de dominio público estatal los que determine la Ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”*¹, por lo que su objeto es la determinación, protección, utilización y policía del mismo. En este sentido, la ley establece cuales son los bienes que conforman el DPMT, para ello y por la parte terrestre define la ribera de mar *“volviendo a los orígenes de nuestra tradición, recogida en el Derecho romano y medieval, al reafirmar la calificación del mar y su ribera como patrimonio colectivo”*². La alusión a la ribera del mar, aparece ya en las partidas de Alfonso X el sabio como parte de aquellas *“cosas que comunamente pertenecen a todas las criaturas que viven en este mundo”*. La ley de 1988 considera pertenecientes a la ribera de la mar y de las rías, las playas o zonas de depósito de materiales sueltos, incluyendo los sistemas dunares, y la zona marítimo-terrestre. El concepto de zona marítimo terrestre, se define en base a lo se había venido estableciendo en las legislaciones previas desde el siglo del siglo XIX³, si bien se precisa que: el alcance de las mareas y olas de los temporales debe referirse a las más intensas –máxima viva equinocial- en el primer caso y a los mayores conocidos en el segundo y dejando claro que, los terrenos bajos que se inundan como consecuencia de la acción del mar, también serán considerados como pertenecientes a la zona marítimo-terrestre. El DPMT queda configurado además por toda una serie de bienes, como el mar territorial, y los recursos naturales y otros terrenos y elementos ganados al mar, natural o artificialmente, que en parte ya eran considerados como tales en las legislaciones previa y otros, cuya interpretación era dudosa ya que en algunos casos dependía de los términos de cada concesión particular.

Para garantizar la salvaguarda y protección del DPMT, la ley de costas de 1988, determina, sobre los terrenos colindantes a este, unas limitaciones de uso y tres

¹ Preámbulo de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas.

² Preámbulo de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas.

³ La ley de aguas de 1866, utilizaba el concepto de playa en lugar de zona marítimo terrestre, *“se entiende por playa el espacio que alternativamente cubren y descubren las aguas en el movimiento de la marea. Forma su límite interior o terrestre la línea hasta donde llegan las más altas mareas y equinociales. Donde no fueran sensibles las mareas, empieza la playa por la parte de tierra en la línea a donde llegan las aguas en las tormentas o temporales ordinarios”*.

En la Ley de Puertos de 1880, se utiliza ya el concepto de zona marítimo terrestre, *“que es el espacio de las costas o fronteras marítimas del territorio español que baña el mar en su flujo y reflujo, en donde son sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales en donde no lo sean”* cuando se define la servidumbre de vigilancia litoral se habla que esta debe ser *“contigua a la línea de mayor pleamar, o a la que determinen las olas en los mayores temporales donde las mareas no sean sensibles”*. El concepto de la zona marítimo terrestre, se recoge literalmente en la Ley de Puertos de 1928, así como la situación de la servidumbre de vigilancia. En la Ley 28/1969, de 26 de abril sobre costas, el concepto se mantiene con la particularidad de que a los temporales se le pone el adjetivo de ordinarios, que ya se había contemplado en la ley de aguas de 1866. En la ley de 1969 se establece también que son de dominio público las playas *“entendiéndose como tales las riberas del mar o de las rías formadas por arenas o pedregales de superficie casi plana, con vegetación nula o escasa y característica”*

servidumbres legales -la de Protección, la de tránsito y la de acceso al mar-. De estas tres servidumbres la de tránsito, es el equivalente de lo que la ley de 1969 denominaba servidumbre de vigilancia litoral y ya aparecía definida como tal en la legislación de aguas de 1866 y en las posteriores de puertos. La servidumbre de acceso al mar está, en cierto modo, presente en la ley de 1969 como una servidumbre de paso⁴, ahora se establece condiciones respecto a distancias máximas entre los accesos y las condiciones que deben cumplir. La servidumbre de protección, es a mi parecer el claro exponente del verdadero cambio respecto a legislaciones anteriores, este es, la consideración del DPMT como un bien que por su propia naturaleza, frágil y amenazada, se debe salvaguardar, con lo que se sustituye lo que antes se denominada servidumbre de salvamento -cuya función fundamental como su propia denominación indica era la de disponer de un área para el salvamento de las embarcaciones en peligro- por una nueva servidumbre de mayor anchura -se pasa de 20 metros a un mínimo de 100- que tiene por finalidad la protección del DPMT. Una protección que comprende *“la defensa de su integridad y de los fines de uso general a los que está destinado; la preservación de sus características y elementos naturales y la prevención de las perjudiciales consecuencias de obras e instalaciones”*⁵. La ampliación de la zona colindante al dominio público sometida a servidumbre, podría suponer una pérdida del respeto general a los derechos previos legalmente adquiridos, por lo que esta disposición, mediante la disposición transitoria tercera, pasa en realidad a ser únicamente de aplicación efectiva en los tramos de costa que todavía no están urbanizados y en los que los propietarios de suelo no tienen un derecho de aprovechamiento consolidado conforme a la legislación urbanística, siendo que en los casos en lo que esto si ocurre -suelos urbanos o urbanizables con plan parcial aprobado a la entrada en vigor de la ley- la franja de la servidumbre de protección se limita a 20 metros -los mismos que las legislaciones precedentes establecían para la servidumbre de salvamento-.

En coherencia con el principio de protección, la ley de costas, determina el régimen de usos para el DPMT así como las limitaciones y protecciones a las que quedan sometidas las servidumbres y establece lo que denomina como zona de influencia. En relación a esta última se deja abierto un espacio muy amplio de actuación para la ordenación urbanística y territorial, tanto a lo que se refiere a su delimitación - *“terrenos incluidos en una zona, cuya anchura se determinará en los instrumentos correspondientes y que será como mínimo de 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar”*⁶- como a lo que en esta zona se puede hacer, ya que únicamente se establecen dos criterios para respetar las exigencias de protección del dominio público: la reserva *“de suelo para aparcamientos de vehículos en cuantía suficiente para garantizar el estacionamiento fuera de la zona de servidumbre de tránsito”*⁷, y que se evite la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, por lo que en esta zona la densidad de

⁴ Artículo 4.7 de la Ley de Costas de 1969

⁵ Artículo 20 de la Ley de Costas de 1988

⁶ Artículo 30.1 de la Ley de Costas de 1988

⁷ Artículo 30.1 apartado a, de la Ley de Costas de 1988

edificación no puede “ser superior a la media del suelo urbanizable programado o apto para urbanizar en el término municipal respectivo”⁸.

2. La protección del litoral una competencia compartida.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, parece claro, a mi parecer, que la propia ley de costas, y la lectura de su preámbulo así lo indica, entiende que la protección, ordenación y gestión del territorio litoral en su conjunto, es una competencia compartida y que más allá del ámbito estricto que corresponde al DPMT y al de las servidumbres legales establecidas como mínimas, es una cuestión que corresponde a las comunidades autónomas que son las competentes en materia de ordenación territorial. No es sin embargo hasta fechas relativamente recientes que la mayoría de gobiernos autonómicos han procedido a la ordenación de este ámbito, mediante documentos diversos como planes o directrices referidos de manera específica a su litoral, siendo, tal vez esta, la causa de la persistencia de muchos de los problemas que ya se diagnosticaban en el momento de redacción de la ley de costas y que en la actualidad siguen sin resolver.

En el cuadro siguiente (E1) se recogen los instrumentos de ordenación territorial y o urbanística referidos al ámbito litoral de las comunidades autónomas costeras, especificando la situación de su tramitación y el tipo de documento del que en cada caso se dispone.

Comunidad Autónoma	Denominación del documento	Acrónimo a efectos de lectura de este documento	Tipo de plan	Estado de tramitación	Fecha
Andalucía	Directrices Regionales del Litoral de Andalucía	DRLA	Directrices sectoriales	aprobado definitivamente	17/04/1990
Asturias	Plan territorial especial de ordeación del litoral asturiano (POLA)	POLA	Plan de ordenación territorial sectorial	aprobado definitivamente	23/05/2005
Baleares	Decreto 72/1994, de 26 de mayo, sobre los planes de ordenación litoral	DL	Decreto legislativo, que regula la formulación de planes de ordenación del litoral	aprobado definitivamente	26/05/1994
Canarias	Directrices de ordenación del litoral canario	DOLC	Directrices sectoriales	Avance	27/11/2009
Cantabria	Plan de ordenación del litoral	POLC	Plan de ordenación sectorial	aprobado definitivamente	27/09/2004
Cataluña	Plan director urbanístico del sistema costero (PDU SC)	PDUSC	Plan director	aprobado definitivamente	16/06/2005
Galicia	Plan de ordenación del litoral de Galicia	POLG	Plan de ordenación sectorial	aprobado definitivamente	10/02/2011
Murcia	Directrices y plan de ordenación territorial del litoral de la Región de Murcia	DPOTLM	Directrices y plan de ordenación sectoriales	aprobado definitivamente	18/06/2004
País Vasco	Plan territorial sectorial de protección y ordenación del litoral de la comunidad autónoma del País Vasco	POLPV	Plan de ordenación territorial sectorial	aprobado definitivamente	13/03/2007
Valencia	Plan de acción territorial del litoral de la Comunidad Valenciana	PATLV	Plan de acción territorial sectorial	exposición pública	20/02/2006

Cuadro E1

En 1990 se aprueban las Directrices regionales del litoral de Andalucía, siendo el primer documento en aplicarse cuya finalidad es “servir de marco de referencia para el

⁸ Artículo 30.1 apartado b, de la Ley de Costas de 1988

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 los recursos. En 1993 el principado de Asturias aprueba las Directrices Subregionales para la Ordenación del territorio de la Franja Costera. En junio de 2004, dieciséis años desde la aprobación de la ley de costas, la comunidad autónoma de Murcia aprueba las Directrices y plan de ordenación territorial del litoral de la Región de Murcia, el primero de los planes territoriales autonómicos aprobado sobre el ámbito litoral. Se trata de un período en el que, a excepción de Andalucía y el Principado de Asturias que disponen de las directrices anteriormente citadas, se carece de instrumentos de planeamiento territorial específico para abordar la ordenación de un ámbito tan sensible y sometido a tantas tensiones como es el litoral. Se podría argumentar en contra de la anterior afirmación que el hecho de que no hubiese planes territoriales no supone necesariamente que no se esté ordenando el litoral, ya que sí se han desarrollado planes de ordenación municipal en municipios costeros y que este tipo de planes también forman parte de los instrumentos de ordenación territorial, pero estaríamos obviando dos cosas importantes, la primera que éstos se realizan desde la perspectiva territorial municipal no coincidiendo normalmente ni su ámbito ni su objetivo con los que precisa el litoral.

Como se puede observar algunas de las comunidades autónomas con costa⁹, Baleares, Canarias y Valencia, no disponen todavía de documentos específicos para la ordenación de su territorio litoral. Podemos decir que la mayoría de las comunidades autónomas si disponen de este tipo de instrumento, pero se ha de tener en cuenta que entre esas tres comunidades se encuentran los dos archipiélagos, con lo que representan el 44,59% de la longitud de la costa española, resultando en que únicamente 4.385 km del total de 7.914 km del litoral español, cuentan con documentos de este tipo, el 55,41% del total, poco más de la mitad. Baleares, Canarias y Valencia son, por otra parte y como se puede ver en el cuadro siguiente (E2), de las comunidades con mayor densidad de población en la costa, con lo que en términos poblacionales estas comunidades que carecen de planeamiento litoral específico, representan casi un 65% de la población de las provincias costeras.

⁹ Se excluyen de esta consideración las comunidades de Ceuta y Melilla, ya que aún siendo costeras, al tratarse de ciudades autónomas, sin territorio más allá del ámbito de la propia ciudad, el tipo de documento del que estamos hablando carecería de sentido.

Autonomía	Longitud de costa		Población costera[1]		Densidad de población[2]		Instrumento de ordenación litoral
	km	% tot	habitantes	% tot	hab/km2	% tot	
Andalucía	954,00	12,05%	4.591.231	18,22%	99	0,92%	DRLA
Asturias	401,00	5,07%	1.075.279	4,27%	102	0,95%	POLA
Baleares	1.428,00	18,04%	983.131	3,90%	197	1,83%	
Canarias	1.583,00	20,00%	1.968.280	7,81%	265	2,46%	
Cantabria	284,00	3,59%	566.678	2,25%	107	1,00%	POLC
Cataluña	699,00	8,83%	6.595.767	26,17%	311	2,89%	PDUSC
Ceuta	20,00	0,25%	75.276	0,30%	3.864	35,94%	
Comunidad Valenciana	518,00	6,55%	4.692.449	18,62%	202	1,88%	
Galicia	1.498,00	18,93%	1.425.745	5,66%	159	1,48%	POLG
Melilla	9,00	0,11%	65.488	0,26%	4.884	45,43%	
Murcia	274,00	3,46%	1.335.792	5,30%	118	1,10%	DPOTLM
País Vasco	246,00	3,11%	1.829.822	7,26%	443	4,12%	POLPV
totales	7.914,00		25.204.938,00		10.751,00		
total sin planemiento	3.788,00	47,86%	16.286.958,00	64,62%	1.125,00	10,46%	
total con plan aprobado definitivamente	4.126,00	52,14%	8.917.980,00	35,38%	9.626,00	89,54%	

[1] Se toma como tal la población residente en las provincias costeras de las CCAA.

[2] Al igual que el dato anterior se considera la densidad media de las provincias costeras de cada CCAA.

Cuadro E2

Este documento no pretende, no obstante, realizar una crítica a esta situación ni a lo que podría considerarse una cierta inoperancia por parte de las comunidades autónomas, sino que lo que se busca es realizar un análisis comparado de los instrumentos de ordenación referidos al litoral español que se han aprobado definitivamente desde la aprobación de la todavía vigente ley de costas. Teniendo en cuenta que en general se trata de documentos relativamente recientes, su impacto real sobre el territorio es difícil de evaluar y cuantificar, por lo que la comparación se refiere al tipo de documento aprobado, a como se establece y define lo que es su ámbito de aplicación, el litoral, y al tipo de determinaciones de protección, gestión, ordenación y actuación que se establecen¹⁰. Se trata con ello de tener una imagen global de cómo se está abordando la ordenación y gestión del litoral a nivel del español.

¹⁰ En este análisis no se realiza una comparación de superficies protegidas determinadas por los planes, en primer lugar porque se trata de un dato que no es fácil de cuantificar de manera comparada por las diferentes formas en que el dato es reflejado, si es que lo hace, en cada documento, y segundo y más importante porque se ha considerado que el valor de superficie protegidas, no puede considerarse como un criterio de valor en sí mismo, ya que debe ponerse en valor con las condiciones de partida de los diferentes territorios, tanto en lo que se refiere a niveles de ocupación, real y prevista en el planeamiento, como a las condiciones físicas del mismo, topografía, suelo, sistemas litorales, etc.

3. Análisis comparativo de los instrumentos de ordenación aprobados para la ordenación del litoral en España.

3.1. Tipos de documentos de ordenación del litoral

El tipo de documentos urbanísticos con los que se ha abordado la ordenación del litoral y la forma en la cual se tramitan presenta una diversidad que responden a la forma en que las comunidades autónomas han desarrollado las competencias de ordenación del territorio y el urbanismo que le son propias.

En el cuadro resumen comparativo E1 podemos ver como los instrumentos más frecuentes son los planes de ordenación territoriales, en algunos se les denomina sectoriales y otros no. En el caso de Murcia el instrumento es doble ya que se trata también de directrices, un instrumento este último que también se ha empleado en Andalucía. Son estas, por otra parte, un tipo de determinaciones que la mayoría de los planes también se incorporan aunque no se les haya denominado como tales.

En el caso de Cataluña¹¹ el instrumento que se ha aprobado es un plan director urbanístico, al que de acuerdo con lo que establece la legislación urbanística corresponde entre otros cometidos : establecer determinaciones sobre el desarrollo urbanístico sostenible, así como medidas de protección del suelo no urbanizable y los criterios para su estructuración orgánica. Se trata en este caso de un instrumento de ordenación urbanística y no territorial, y que como tal debe estar en conformidad con las disposiciones del planeamiento territorial.

Todos los instrumentos aprobados tiene, incluso en el caso del catalán, un rango jerárquico superior al del planeamiento municipal, y por tanto sus determinaciones deben ser respetadas por estos. Sin embargo, la mayoría de sus disposiciones se refieren únicamente al suelo no urbanizable, ya que la competencia en la ordenación del suelo urbano y urbanizable recae en los municipios y en este ámbito en caso de decir algo, normalmente sólo se establecen recomendaciones y o pequeños ajustes de clasificación. A este respecto los dos Planes Director Urbanístico del Sistema Costero Catalán (en adelante PDUSC), sí que inciden en suelos que eran urbanizables no delimitados, y en la segunda versión en algunos delimitados, los cuales pasan a formar parte del suelo no urbanizable.

3.2 La definición del ámbito litoral

La definición del ámbito de aplicación es uno probablemente el primer problema que se plantea al abordad cualquier instrumento de ordenación territorial, en el caso del litoral se trata además de un aspecto complejo y no siempre fácil de delimitar, en la medida que en él, concurren gran cantidad de factores, físicos, humanos y administrativos, que interactúan entre sí. Una prueba de ello son las diferencias en cuanto a la consideración

¹¹ En el caso Catalán, al igual que en Galicia y en el País Vasco se dispone de legislaciones diferenciadas para la ordenación urbanística y para la ordenación territorial, en tanto en las otras comunidades a las que pertenecen los documentos que se compara se tiene una única legislación que engloba los dos aspectos de la ordenación.

de su ámbito en la mayoría de los documentos analizados. Pese a ello es posible encontrar elementos comunes que nos permiten establecer una cierta clasificación que se esquematiza en el cuadro siguiente (E3).

Comunidad Autónoma	Instrumento	Criterio básico para definir el ámbito			
		Zona de influencia definida por la ley de costas	Municipios costeros	Otros criterios complementarios referidos al ámbito terrestre	Otros criterios complementarios referidos al ámbito marino
Andalucía	DRLA		X	X	X
Asturias	POLA	X		X	
Cantabria	POLC		X	X	
Cataluña	PDUSC	X		X	
Galicia	POLG		X	X	
Murcia	DPOTLM		X	X	
País Vasco	POLPV	X			X

Cuadro E3

En cuatro de los siete documentos analizados –los correspondientes a Andalucía, Galicia y Murcia– el ámbito está formado por los municipios costeros de la comunidad pero incorporando criterios complementarios que en unos casos reducen y en otros amplían el ámbito municipal estricto.

En el caso de Murcia además de los municipios litorales, se incorporan dos municipios y tres pedanías sin costa, lo que se justifica en la necesidad de establecer estrategias de ordenación para el área litoral.

En el caso de Andalucía se han incorporado terrenos más allá del ámbito del municipio costero, cuando *“lo que se considera unidad natural del litoral rebasa el término”*, quedando recogido en documento cartográfico. El plan gallego considera dentro del ámbito únicamente la parte de los municipios costeros –relacionados en la ley que da origen al POLG¹²– *“incluido dentro de las cuencas vertientes definidas conforme a la metodología recogida en la memoria y reflejada en las series cartográficas”*. Para la definición de estas cuencas vertientes se utilizan fundamentalmente criterios de reconocimiento de un paisaje litoral. En el caso de Cantabria si bien el ámbito de aplicación definido en su normativa son los municipios costeros establece una distinción entre lo que serán las áreas litorales y las no litorales, siendo las primeras la parte del municipio costero afectado por fenómenos físicos relacionados con la dinámica litoral. Esta delimitación de las áreas litorales queda recogida en las series cartográficas del plan y se deriva de la aplicación de tres criterios básicos: la inclusión de todas las unidades directamente ligadas a la dinámica litoral o costera; la consideración del relieve que define el área que mira hacia el mar y la que se ve desde la costa y; la identificación de hitos paisajísticos referentes del paisaje litoral.

¹² Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia. En concreto los municipios se recogen en el anexo 6 de dicha ley.

En los otros tres planes –los correspondientes a Asturias, Cataluña y País Vasco- el ámbito de referencia es la zona de influencia definida por la ley de costas. En el caso del País Vasco, el criterio aplicado por la parte terrestre se limita a la aplicación literal de los 500 metros considerados como mínimos por la ley de costas medidos respecto a la ribera de mar, excepto en el caso de las rías donde el ámbito queda fijado por la cota de 5 metros¹³.

En el caso de Cataluña a la franja de 500 metros se añaden las superficies exteriores que se consideran imprescindibles para garantizar la conexión de los espacios costeros aún no transformados urbanísticamente, la delimitación queda también recogida en las series cartográficas mediante la delimitación de las unidades territoriales de regulación del suelo costero.

En el caso Asturiano la referencia a los 500 metros de la zona de influencia es únicamente un punto de partida mínimo para determinar lo que el plan denomina el “ámbito reducido” constituido por el Suelo No Urbanizable de Costas, cuyos criterios de delimitación son resultado de la aplicación de las directrices del 1993 anteriormente aludida. El primero de estos criterios es la distancia mínima de 500 metros al límite de la ribera de mar pero utilizando para su trazado referencias territorial y urbanísticamente reconocibles. El segundo se utiliza cuando existe una sucesión de pueblos el límite del suelo no urbanizable de Costas y se constituye como una traza que une entre sí los núcleos rurales más próximos al borde costero, siguiendo líneas adaptadas a los caminos y límites parcelarios. El tercero es la existencia de barreras formadas por las infraestructuras, que se sitúan a una distancia no muy elevada de la costa o cuando aún siendo la distancia relativamente elevada los terrenos situados entre ella y el litoral son geográficamente uniformes y vacíos de edificación. El cuarto se usa cuando se pueden definir áreas geográficamente homogéneas dotadas de un carácter propio vinculado a la costa de manera evidente. Se emplea también un criterio basado en lo que se denomina terreno útil, el que tiene pendientes permite su uso por las personas, recomendándose que como mínimo 2/3 de los 500 metros sean útiles. El suelo no urbanizable de costas representa casi siempre una franja de anchura superior a los 500 metros, la única excepción se produce en las rías y entrantes costeros, donde al igual que ocurre en el País Vasco, se reduce la amplitud de la franja siendo en este caso el criterio aplicado el de la delimitación del ámbito paisajístico.

Únicamente en dos de los documentos –los correspondientes a Andalucía y el País Vasco- se considera dentro del ámbito el medio marino.

En las directrices andaluzas se establece como límite marino “la línea que delimita el límite exterior del mar territorial”, que es la que “transcurre a una distancia de de 12 millas”, un criterio de tipo administrativo fijado en base a la distancia a la tierra.

¹³ A este respecto en la memoria del Plan se reproduce el resumen ejecutivo de un “Estudio Jurídico sobre la aplicación de la servidumbre de protección establecida en la legislación de costas a las rías y las desembocaduras de los rías” del Profesor Ángel Menéndez Rexach.

En el caso del País Vasco la el ámbito viene determinado por la isobata de 50metros, un criterio relacionado con los procesos marinos fijado en relación a la profundidad del fondo.

3.3 El tipo de regulaciones

Al igual que ocurre con la delimitación del ámbito, el tipo de regulaciones y determinaciones que se establecen en cada documento tienen un carácter diferente, si bien es posible reconocer una serie de aspectos comunes. Para facilitar la comparación y al igual que se ha hecho en los apartados anteriores se ha establecido un cuadro sintético (E4) en el que se ha intentado clasificar el tipo y ámbito al que se refieren las diferentes determinaciones normativas contenidas en los instrumentos de planeamiento analizados.

En cuanto al carácter de las determinaciones de los planes y el tipo de vinculación que se establece sobre el resto de instrumentos de ordenación, podemos distinguir básicamente aquellas que son de obligado cumplimiento y aquellas que son recomendaciones o propuestas. En cuanto a las de obligado cumplimiento podemos distinguir tres tipos: las de aplicación directa e inmediata; las que para su desarrollo e implementación requieren de otros instrumentos, como puede ser por ejemplo la clasificación del suelo en el planeamiento urbanístico municipal y las que establecen que se desarrollen medidas y mecanismos para un fin determinado, estipulando por ejemplo que las administraciones competentes deberán dotarse de mecanismos para la coordinación administrativa. En el caso de las recomendaciones y propuestas, si bien no son de obligado cumplimiento en la mayoría de los documentos se dice que en caso de incumplimiento deberá justificarse convenientemente.

Comunidad Autónoma	Instrumento	Tipo de regulaciones																	
		Sobre el medio terrestre						Sobre el medio marino						Relativas a actuaciones a desarrollar					
		Modificación sobre la clasificación del suelo	Protección del suelo litoral	Ordenación Playas	Regulación usos SNU y Surble	Ordenación SNU y Surble	Clasificación	Usos	Ordenación	Planeamiento	Infraestructura	Red de espacios libres e uso público	Creación patrimonio de suelo litoral	Coordinación entre administraciones	Para el seguimiento de los resultados del documento				
Andalucía	DRLA		D y DP	R, DP y D	R	R	R y DP	R			R, DP y D				DD	DD	D		
Asturias	POLA	R	D	R	D y DP		D y DP	R					D	R	R				
Cantabria	POLC		D	D y R	D	D*	D y R	R* y DP*					D	DP	D				
Cataluña	PDUSC	D	D		D			R* y DP*											
Galicia	POLG	R	D	D y DP	D		D	R* y DP*					Dy R	R		DD	DD		
Murcia	DPOTLM		D		D	D*	D	DP*					DD	Dy R					
País Vasco	POLPV		D	D	D	D	DP	DP		DP	DP		R	R		D			

* se refieren únicamente al suelo urbanizable

- D determinaciones de aplicación inmediata
- DP determinaciones a desarrollar e implantar por otros instrumentos
- R recomendaciones o sugerencias
- DD determina que se desarrollen medidas y mecanismos para ello

Cuadro E4

Todos los instrumentos establecen determinaciones directas¹⁴ para la protección de la totalidad o de partes del suelo comprendido dentro de su ámbito, si bien los niveles de protección son diferentes en función de la naturaleza y fragilidad del mismo y de los objetivos planteados. En el caso de Asturias y Cataluña esta protección se materializa en la creación de una categoría específica de suelo no urbanizable litoral¹⁵. En ambos casos dentro de este suelo no urbanizable se establecen subcategorías: en el caso del POLA , un total de 10, se determinan en función de las características físicas y de ordenación que tienen o se pretenden; en el PDUSC responden a su posición en relación al litoral, dando lugar a tres subcategorías. En el resto de los planes las determinaciones de protección se realizan en base a la determinación de áreas¹⁶, categorías¹⁷ o unidades territoriales¹⁸.

El principal instrumento para la protección del suelo litoral es el establecimiento de las condiciones para su posible transformación -en caso de que sea admitida- y la determinación de un régimen de usos restrictivo que impide la implantación de aquellos que se consideran incompatibles con su preservación o con el papel que se les ha asignado en el modelo de ordenación propuesto. En todos los planes se establecen determinaciones de aplicación directa en materia de usos sobre el suelo no urbanizable. En el caso asturiano, se determina además la realización de un Plan Especial para el suelo no urbanizable de costas, que entre otras cosas establecerá el régimen definitivo de usos del mismo. En las directrices andaluzas el tema de usos tiene más bien forma de recomendación y en algún caso de determinación a desarrollar por otros instrumentos de planeamiento, en general urbanístico.

En lo que se refiere a los usos sobre el suelo urbano y urbanizable -más allá del recordatorio de las limitaciones determinadas por la ley de costas- sólo se establecen algún tipo de disposición en el caso de Andalucía, Cantabria y Murcia. En el primero tiene carácter de recomendaciones, en tanto que en los otros dos son determinaciones concretas relativas al suelo urbanizable que únicamente afectan a la obligación de

¹⁴ Podría ser dudoso que esto fuese así en el caso de las directrices andaluzas. Se ha considerado así porque en las disposiciones particulares que se realizan para algunas de las unidades territoriales, como las dunas y arenales costeros o las ramblas, se establecen medidas claras de protección que aunque se traduzcan en obligaciones para otro tipo de instrumentos de planeamiento, podemos entender que protegen de manera directa ese suelo litoral.

¹⁵ En el POLA se le denomina “suelo no urbanizable de costas” caso y en el PDUSC “suelo no urbanizable costanero” (suelo no urbanizable costero).

¹⁶ Tienen esta denominación en los Planes de Cantabria y Galicia

¹⁷ Tienen esta denominación en los Planes de Murcia y País Vasco,

¹⁸ Tienen esta denominación en las Directrices andaluzas.

vivienda protegida en el caso de Cantabria¹⁹ y a un porcentaje mínimo de usos turísticos en el de Murcia²⁰.

Únicamente el PDUSC catalán establece de manera directa la modificación de la clasificación de suelo de algunos ámbitos, pasando a la categoría de suelo no urbanizable costero todos los sectores de suelo urbanizable no delimitado o programado en la primera versión y, algunos delimitados o programados en la segunda. En este caso, y atendiendo al alto nivel de ocupación del litoral catalán, el cambio de clasificación es uno de los principales objetivos, entendiéndose que es la única alternativa para preservar la parte del suelo vacante litoral no regulado por instrumentos de protección como los PEIN²¹. Los planes de Asturias y Galicia establecen ámbitos concretos, en los que se recomienda que el planeamiento urbanístico proceda al cambio de la clasificación, en algunos casos mediante ajustes de delimitación y en otros mediante el cambio de sectores y el traslado de los aprovechamientos cuando se hubiesen generado derechos indemnizatorios.

En casi todos los documentos se establecen medidas de ordenación para el suelo no urbanizable²². En las directrices andaluzas se trata de recomendaciones a considerar en el planeamiento urbanístico, en los otros casos— Asturias, Cantabria, Galicia, Murcia y el País Vasco— se trata de determinaciones directas que establecen su categorización en función de las características de partida y del papel que se les asigna en el modelo territorial propuesto.

En el caso de Cantabria se establecen también recomendaciones para la ordenación del suelo no urbanizable que, aun estando dentro del ámbito del plan, se ha considerado no litoral por no estar afectado por fenómenos físicos relacionados con la dinámica litoral.

En el caso del POLA como se ha comentado anteriormente se propone desarrollar la ordenación del suelo no urbanizable de costas, mediante un Plan Especial, esto se justifica en el reconocimiento de que este suelo tiene por su propia ubicación “un metabolismo complejo”, estando sometido a múltiples tensiones y sobre el que se desarrollan actividades anteriores y posteriores al plan de índoles muy diversa y en situaciones de legalidad muy diferentes, lo que requiere de un tratamiento detallado y pormenorizado, con un grado de complejidad equivalente al que tiene el tratamiento del

¹⁹ Se establece una reserva mínima del 35% de vivienda protegida, con un mínimo del 10% de protección especial.

²⁰ Se considera que como mínimo el 25% del aprovechamiento debe destinarse a usos turísticos, en un intento de favorecer estos frente a la residencial, por lo que también se admite un incremento del aprovechamiento de hasta el 20% en las operaciones que supongan el cambio de uso de un área de residencial a turística.

²¹ Planes Especiales de Interés Natural

²² La única excepción es Cataluña.

suelo no urbanizable del término en un plan general²³. Se establece así un proceso en dos estadios para la ordenación del suelo no urbanizable de costas, en un primero queda establecido por las determinaciones contenidas en el POLA y en el segundo por lo que establezca el Plan Especial. En el Plan Asturiano también se contempla el desarrollo de planes especiales de áreas degradadas por la edificación (PEADE) delimitando trece áreas sometidas a este régimen. Si el Plan especial para ordenar el suelo no urbanizable de costas se asimila a la ordenación del suelo no urbanizable que realiza un plan general, el PEADE se asimila a un PERI²⁴ en suelo urbano.

Aunque en la mayoría de los de los planes el suelo urbano y el urbanizable se encuentran dentro de su ámbito de aplicación –únicamente en los de Galicia²⁵ y Cantabria²⁶ se hacen exclusiones expresas– son muy pocas las determinaciones o recomendaciones de ordenación que se hacen. Al igual que ocurre con la regulación de uso en cuestiones de ordenación sobre suelo urbano, más allá de recordar lo establecido por la legislación de costas, únicamente en las directrices andaluzas y en plan asturiano se establecen algunas recomendaciones, en este último caso no se trata de recomendaciones de aplicación general, sino que se establecen de forma particular para cada municipio o tramo litoral, tanto en suelo urbano como urbanizable. Son más comunes las recomendaciones o determinaciones, a implantar por otros documentos urbanísticos, sobre el suelo urbanizable, sobre todo para aquellos sin plan parcial aprobado. En estos casos las recomendaciones se refieren sobre todo a la disposición de los espacios libres - se suele buscar su situación en continuidad con el dominio público y garantizando la preservación de aquellos elementos que inciden en el funcionamiento de las dinámicas litorales- o a evitar la formación de frente urbanos continuos. Las determinaciones que en algunos casos se hacen sobre el suelo urbanizable suelen hacer incidencia con la necesidad de excluir algunas partes del ámbito o que en caso de que no se haga estas pasen necesariamente a formar parte del sistema de espacios libres, incluyéndolas en las cesiones obligatorias.

En los documentos aprobados en Andalucía, Asturias, Cantabria, Galicia y el País Vasco, las playas tienen un tratamiento específico. En las directrices andaluzas son unas de las unidades territoriales que se reconocen, por lo que se establecen medidas de aplicación directa, otras a desarrollar por el planeamiento urbanístico u otras administraciones y recomendaciones. Se regulan entre otras cosas el tipo de instalaciones admitidas, la forma en que deben organizarse los accesos, o el papel de los paseos marítimos en las playas urbanas, se establece además un anejo donde se clasifican las playas en vías de formación o regresivas. En el caso del POLA, para algunas de las playas y de manera particular, se establecen propuestas de actuaciones que algunos casos tienen como finalidad disminuir la presión de uso y desviarla hacia lugares menos sensibles, en otros mantener el carácter natural de las mismas proponiendo acciones de peatonalización y

²³ El POLA justifica en este sentido que la superficie de suelo no urbanizable de costas, 186 km², es una superficie habitual de suelo no urbanizable en municipios asturianos de tamaño medio.

²⁴ Plan Especial de Reforma Interior.

²⁵ Excluye el suelo urbano consolidado y el suelo de núcleo rural.

²⁶ Excluye el suelo urbano y el urbanizable con plan parcial aprobado.

en otros crear zonas de aparcamiento fuera de su área. En los planes de Cantabria y Galicia se establece una categorización de las playas en función del entorno donde se ubican, distinguiendo entre las urbanas, periurbanas, rurales y semirurales –sólo Cantabria- y naturales – sólo Galicia-, estableciendo las medidas para su ordenación, accesos, aparcamientos, tipo de instalaciones o intervenciones admitidas, en atención a esta clasificación. En el caso del País Vasco las playas urbanas, aparecen reconocidas en una categoría específica denominada zona de uso especial.

En lo que se refiere a las regulaciones del medio marino, solo las directrices de Andalucía y el plan del País Vasco, establecen algún tipo de medida, ya que son los únicos documentos que lo consideran como parte de su ámbito de aplicación. En el primer caso se establecen recomendaciones y determinaciones, en su mayoría a desarrollar e implementar por otros instrumentos, encaminadas a la regulación de los usos para mejorar su conservación y asegurar la preservación de los recursos. En el segundo, País Vasco, se establecen sectores de planificación, identificados en tanto que se consideran reconocibles como soporte de unos usos preferentes que son aquellos que se consideran pueden influir en la consecución de los objetivos planteados. El POLPV se dan directrices generales, propuestas y recomendaciones referidas a la clasificación, regulación de usos y ordenación de estos sectores de planificación del medio marino, que deberán ser desarrolladas por otro tipo de instrumentos referidos a temáticas específicas tales como la extracción de áridos y regeneración de las playa, la pesca el marisqueo y la acuicultura, la señalización o las conducciones submarinas.

De todos los documentos, con la excepción del PDUSC catalán, se establecen determinaciones para el desarrollo de actuaciones específicas derivadas del instrumento de ordenación litoral. El tipo de actuaciones es diverso así como el nivel de vinculación que para ellas se establece en cada caso. Para una mejor comprensión se han clasificado estas actuaciones en seis tipos – relativas al planeamiento; a las infraestructuras; a la red de espacios libres; a la creación de patrimonio de suelo litoral: a la gestión y coordinación entre administraciones y al seguimiento de los resultados del documento- establecidos en función de las distintas actuaciones que se determinaban en cada plan analizado.

Como se puede ver en el anterior cuadro E4, son cuatro los casos, Asturias, Cantabria, Murcia y Galicia en los que se establece algún otro documento de planeamiento derivado.

En los planes asturiano y cántabro se determina de forma directa la formulación planes especiales para desarrollar las determinaciones del plan de ordenación litoral: en Asturias son dos uno para el suelo no urbanizable de protección costera y otro para las áreas degradadas²⁷ y en Cantabria uno para la red de sendas y caminos.

En el caso de Murcia se establece que sea la administración regional la que ordene el litoral costero mediante Planes de Ordenación del Litoral que contemplarán actuaciones como: paseos marítimos y regeneración de playas, accesos peatonales y rodados, aparcamientos, dotaciones en playas y ordenación de fachadas marítimas.

²⁷ Para las áreas degradadas que se han delimitado, trece en total, puede realizarse un único plan conjunto o planes individuales para cada una de ellas.

En el caso Gallego se determina la redacción de un plan o planes especiales para el desarrollo de la Senda de los Faros y también se admite el desarrollo planes especiales para el tratamiento de las playas y su entorno.

De los siete documentos analizados tres, los de Asturias, País Vasco y Murcia, establecen alguna determinación en materia de infraestructuras. En el POLA y el POLPV se trata de recomendaciones.

Las DPTOLM establecen acciones estructurantes o estratégicas -que implican la ejecución de nuevas infraestructuras²⁸, ferroviarias, viarias e incluso aeroportuarias- y recomendaciones concretas por áreas y subáreas.

Las recomendaciones en materia de infraestructuras del POLA, se dirigen al soterramiento de las líneas eléctricas y a propuestas concretas de variantes viarias para eliminar el tránsito de la primera línea costera y/o de mejoras en las redes e evacuación.

En el POLPV se propone la elaboración de planes de saneamiento que se recogen en el estudio económico- financiero y programa de actuación.

Las actuaciones relativas a la creación de espacios libres de uso público²⁹ únicamente aparecen recogidas en los planes de Cantabria, Asturias y Galicia, en los tres casos aparece el concepto de la red de sendas o caminos litorales. En el POLC y el POLG estas se regularán mediante un plan especial, en tanto que en el POLA aparecen como propuestas de recorridos y parques playa asociados que se hacen de manera particularizada para cada tramo concreto del litoral.

En sólo dos casos, Andalucía y Cantabria, se plantean acciones para la creación de un patrimonio de suelo litoral. A este respecto, podríamos decir que en realidad que casi todos los planes se derivan actuaciones que suponen la obtención de suelo en el litoral, sea porque se recomienda la cesión de zonas sensibles como consecuencia del desarrollo del planeamiento previsto o porque como en el caso asturiano³⁰ se determina

²⁸ La mayor parte de estas actuaciones están previamente establecidas por el gobierno regional.

²⁹ Bajo este epígrafe se incluyen únicamente aquellas actuaciones encaminadas a generar espacios para uso público en la costa, sin que ello implique necesariamente la titularidad del suelo, siendo que por ejemplo en el caso de Asturias se admiten, e incluso recomiendan, fórmulas como el arrendamiento de fincas rústicas privadas durante la temporada de verano que el resto del año continuarían siendo usadas como pastizales por sus propietarios. Se ha querido matizar en todo caso que esta red tiene que ser, aunque sea temporalmente como el ejemplo anterior, de uso público por lo que no se incluye aquí las actuaciones de creación de nuevos espacios naturales, ya que en general en estos casos, salvo operaciones de cesión o compra de suelo, la titularidad y usos siguen perteneciendo los propietarios particulares del suelo.

³⁰ En el POLA se considera la expropiación, y así dice de manera expresa, como una acción ineludible para conseguir una mínima restauración paisajística en puntos concretos de la las costa de elevado valor, estableciendo aquí un concepto, a mi parecer muy interesante, al aplicar este figura con la finalidad de defender lo que se entiende es bien común, el paisaje litoral, considerándolo por tanto como de interés general.

su expropiación u otros mecanismos que tienen como consecuencia la obtención de suelo público, pero no se trata en ningún caso de la propuesta concreta de acciones y políticas directas de compra de terrenos con la finalidad crear un patrimonio público de suelo litoral, entendiéndose este como un mecanismo fundamental que pueda garantizar su preservación. Esto último sólo aparece contemplado en las directrices andaluzas y en el plan de Cantabria. En el primer caso en la sección dedicada a la actuación y coordinación administrativa, establece como mediada el desarrollo de *“una política de adquisición de espacios litorales con la finalidad de asegurar la conservación de aquellas zonas de valor naturalístico y al mismo tiempo contribuir a incrementar el patrimonio natural destinado al uso público”*. El POLC por su parte establece un capítulo normativa relativo al patrimonio público litoral en el que se dan medidas muy concretas para su formación, entre otras el deber de la Comunidad Autónoma de consignar *“partidas presupuestarias suficientes para adquisición y posterior mantenimiento de terrenos sujetos a régimen de protección por aplicación del Plan de Ordenación Litoral, o de los terrenos por los que discurra la senda litoral supramunicipal”* y, la obligación para los municipios de más de 5.000 habitantes de destinar a este fin, al menos 1/5 de la consignación de créditos de los presupuestos municipales para obtener patrimonio municipal de suelo.

El litoral es un territorio en el cuya gestión y ordenación están implicadas diversas administraciones estando sometido además a diversas regulaciones sectoriales, en ocasiones superpuestas. El éxito de las políticas y acciones que se desarrollen sobre el litoral, dependerá en buena medida de la implicación y grado de participación que las diferentes administraciones puedan tener, por lo que en varios de los planes se contempla la articulación de mecanismos para la coordinación entre administraciones. En las directrices andaluzas, se le dedica a este aspecto una sección específica, con un desarrollo bastante completo, donde se marcan las líneas de actuación y las directrices a seguir con el objetivo de establecer mecanismos organizativos o procedimentales para la integración de las políticas sectoriales, recomendándose también la promoción de la cooperación internacional e interregional y la elaboración de convenios de colaboración. En el caso de Cantabria, se alude a los mecanismos habituales, informes, audiencia o la creación de órganos de coordinación e insta a la promoción de convenios de colaboración, para la ejecución de proyectos. El plan gallego determina la promoción de convenios de colaboración para la ejecución de proyectos de ordenación y restauración ambiental y paisajística así como de otros específicos con las delegaciones de costas para la ejecución del proyecto de sendas litorales. En el caso vasco, la coordinación entre administraciones se encuentra entre los objetivos del plan y se establece mediante la coordinación con la planificación ambiental y del medio natural, con otros planes territoriales y sectoriales entre ellos y de manera muy específica en las márgenes de las rías con el Plan Territorial Sectorial de márgenes de ríos y arroyos.

Sólo las directrices andaluzas y el plan gallego incorporan determinaciones relativas al seguimiento del documento. En el primer caso se trata de determinaciones precisas, recogidas en el capítulo de disposiciones finales, donde se establece la realización, por parte de la Consejería de Obras Públicas y transporte, de un informe de seguimiento dada dos años³¹, que valore la evolución de la situación del litoral, el grado de

³¹ Para la realización de este documento no se ha comprobado, ni en este ni a otros respectos de otros planes, la realización efectiva de estos informes o de otros documentos cuya elaboración estaba determinada por el plan o directrices.

cumplimiento de los objetivos fijados, los programas, planes y actuaciones realizadas dentro del ámbito de aplicación, los conflictos interadministrativos que se hayan detectado así como las propuesta de modificación o adaptación del contenido de las propias directrices. En el segundo caso, el POLG establece que el sistema de seguimiento se desarrolle y concrete a partir del sistema de seguimiento de sostenibilidad que se desarrolle para las DOT³², que será desarrollado por decreto.

³² Directrices de ordenación del territorio,