

Colección técnica  
medio ambiente

# Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia

Premio de investigación  
en Medio Ambiente 2000

Francisco J. Sanz Larruga

XUNTA DE GALICIA

**BASES DOCTRINALES Y JURÍDICAS  
PARA UN MODELO DE GESTIÓN INTEGRADA Y SOSTENIBLE  
DEL LITORAL DE GALICIA**

Consellería de Medio Ambiente

Xunta de Galicia

2003

Edita:

**Xunta de Galicia**

- **Consellería de Medio Ambiente**

**Centro de Desenvolvemento Sostible**

Texto

**Francisco Javier Sanz Larruga**

Diseño y maquetación:

**Taller DD (ninfa, riveiro, martínez)**

Fotomecánica

**Resolución**

Impresión:

**Gráficas Sementeira**

Depósito legal: C-1747-03

ISBN: 84-453-3600-2

## ÍNDICE

- 15 **INTRODUCCIÓN**
- 19 **PARTE PRIMERA.- LA “GESTIÓN INTEGRADA DEL LITORAL”: ANTECEDENTES, OBJETIVOS E INICIATIVAS.**
- 19 **CAPÍTULO 1º.- DESARROLLO DOCTRINAL. BASES, PRINCIPIOS Y OBJETIVOS.**
- 19 **I. Una cuestión previa: ¿qué se entiende por litoral?**
- 21 **II. El litoral como “espacio disputado” y como “espacio problema”.**
- 23 **III. La necesidad de una ordenación integrada del espacio litoral. La llamada “gestión integrada de las zonas costeras”.**
1. Origen, concepto caracteres.
2. Principios y objetivos.
3. El proceso de gestión integrada del litoral.
- 31 **CAPÍTULO 2º.- LA ACCIÓN DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL SOBRE LA ORDENACIÓN Y GESTIÓN DE LAS ZONAS COSTERAS.**
- 31 **I. Iniciativas a escala mundial. Organización de Naciones Unidas.**
1. Las primeras declaraciones y la Conferencia de Estocolmo de 1972.
2. El Convenio de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982.
3. La Conferencia de Río de Janeiro de 1992 y el Capítulo 17º de la Agenda XXI.
4. Otros Convenios relacionados con la gestión del litoral.
- 36 **II. Iniciativas y recomendaciones a escala regional.**
1. El Consejo de Europa. La Ley-modelo sobre la gestión sostenible de las zonas costeras.
2. Convenios y medidas regionales sobre el mar y las zonas costeras en el ámbito europeo.
3. Las recomendaciones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- 43 **CAPÍTULO 3º.- LA COMUNIDAD EUROPEA Y LA PROTECCIÓN DEL LITORAL.**
- 43 **I. Los años setenta y la preocupación por las zonas costeras en los primeros programas de acción ambiental.**

- 44 **II. La Carta Europea del Litoral de 1981.**
- 46 **III. La formalización de la política ambiental comunitaria y la ordenación integrada de las zonas costeras.**
- 47 **IV. La preparación de la estrategia comunitaria para la gestión integrada de las zonas costeras.**  
1. El Tratado de la Unión Europea de 1992 y el quinto Programa de Acción en materia ambiental (1993-2000).  
2. La puesta en marcha de la estrategia europea sobre gestión integrada de la zona costeras y el Programa de demostración.
- 52 **V. Las conclusiones sobre el proceso de gestión integrada de las zonas costeras. La Estrategia europea y la incidencia del Derecho y políticas comunitarias.**  
1. Las bases constitucionales del vigente Derecho comunitario: el Tratado de Ámsterdam. El principio general de la integración ambiental.  
2. Las conclusiones del Programa de demostración y las bases para la estrategia europea para la GIZC. La propuesta de recomendación de 2000.  
A. El documento COM(2000) 545 final sobre la GIZC: “una estrategia para Europa”.  
B. El documento COM(2000) 547 final sobre la aplicación de la GIZC en Europa.  
3. La incidencia del Derecho comunitario derivado sobre las zonas costeras.  
A. La política y el derecho ambiental comunitarios.  
a) Instrumentos horizontales.  
b) Normativa sectorial.  
B. Otras políticas comunitarias implicadas.  
4. El sexto Programa de Acción en materia de medio ambiente (2001-2010) y la protección de las zonas costeras.
- 67 **CAPÍTULO 4º.- ALGUNAS EXPERIENCIAS NACIONALES DE GESTIÓN DEL LITORAL.**
- 67 **I. Introducción.**
- 68 **II. Países extranjeros.**  
1. Estados Unidos  
2. Nueva Zelanda
- 72 **III. Países pertenecientes a la Unión Europea.**  
1. Francia  
2. Portugal

**77** PARTE SEGUNDA.- EL MARCO JURÍDICO PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE LAS COSTAS EN EL DERECHO ESPAÑOL.

**77** **CAPÍTULO 1º.- EL DERECHO ESTATAL: LA LEY DE COSTAS DE 1988.**

**77** **I. Introducción.**

1. La configuración geográfica del litoral español y sus principales problemas.
2. La legislación histórica sobre regulación del litoral.

**80** **II. El Estatuto jurídico del litoral español.**

1. El ordenamiento jurídico sobre las zonas costeras.
  - A. La Constitución Española de 1978 y los espacios litorales. Su conexión con la protección ambiental.
  - B. La vigente Ley 22/1988, de Costas como marco jurídico de la regulación del litoral.
  - C. Otras normas del Estado y de las Comunidades Autónomas concernientes al litoral.
2. La definición de la zona costera: espacios que la integran.
3. La delimitación de las zonas costeras: el concepto de “zona marítimo-terrestre”.
4. Información sobre las zonas costeras: el “PIDU”.
5. Régimen de la propiedad en el litoral español.
  - A. Los bienes integrantes del “dominio público marítimo-terrestre”: sus notas características.
  - B. Los terrenos de propiedad privada colindantes con el dominio público marítimo-terrestre. Las servidumbres legales.
  - C. Condiciones para la implantación de construcciones en el litoral.
  - D. Condiciones para la implantación de cultivos marinos.
  - E. Prohibiciones para la construcción en las zonas costeras.
6. El acceso a la ribera del mar y el derecho de tránsito costero.
7. Algunas iniciativas estatales para la gestión integrada del litoral en España.
8. La información y participación ciudadana en la gestión del litoral.
9. Principales problemas para la gestión integrada del litoral en España. Tendencias actuales.

**97** **III. El sistema institucional de gestión pública de las zonas costeras españolas.**

1. La gestión del litoral y las Administraciones Públicas territoriales.
  - A. La Administración del Estado: el protagonismo del Ministerio de Medio Ambiente.
  - B. La Administración de las Comunidades Autónomas.
  - C. Las competencias costera de los Entes Municipales.
2. Las relaciones interadministrativas en la gestión del litoral.
  - A. Instrumentos institucionales de coordinación.
  - B. Mecanismos de colaboración y de cooperación institucional.
3. Algunos supuestos de cooperación transfronteriza en materia de zonas costeras.

- 108 **IV. Régimen legal de la planificación y de las actividades sobre las zonas costeras.**
1. La planificación de los usos sobre las zonas costeras.
  2. Control de las actividades industriales y comerciales sobre el litoral. El supuesto de los espacios portuarios.
  3. Control de las actividades recreativas.
  4. La evaluación del impacto ambiental sobre actividades e instalaciones costeras.
  5. Principales problemas y carencias normativas en la gestión de las zonas costeras en España. La necesidad de una actuación coordinada.
- 113 **V. La protección ambiental y el control de la contaminación en la legislación sobre el litoral.**
1. La protección de los espacios naturales en ubicados en el litoral.
  2. El control de la contaminación de las aguas marinas. La regulación de los vertidos.
  3. Control de la calidad y evaluación de los resultados ambientales del litoral.
- 118 **VI. Reflexiones finales.**
- 121 **CAPÍTULO 2º.- LAS EXPERIENCIAS EXISTENTES EN EL DERECHO AUTONÓMICO.**
- 121 **I. Introducción.**
- 122 **II. Las “Directrices regionales del litoral de Andalucía” de 1990.**
- 125 **III. Las “Directrices subregionales para la franja costera del Principado de Asturias” de 1993.**
- 129 **PARTE TERCERA.- APROXIMACIÓN A UN MODELO DE GESTIÓN INTEGRADA Y SOSTENIBLE DEL LITORAL DE GALICIA.**
- 129 **CAPÍTULO 1º.- EL LITORAL DE GALICIA: CARACTERÍSTICAS Y PROBLEMAS.**
- 129 **I. El medio físico.**
- A. Descripción geo-morfológica del litoral gallego.
  - B. El estado del medio ambiente marino de Galicia.
- 135 **II. Aspectos socio-económicos del litoral de Galicia.**

139 **III. El litoral de Galicia como “espacio conflictivo”. La urgente necesidad de una gestión integrada.**

141 **CAPÍTULO 2º.- MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL.**

141 **I. El marco normativo.**

1. El Estatuto de Autonomía y la ordenación del litoral.
2. Los instrumentos de la política territorial como base jurídica fundamental para la gestión del litoral.
  - A. La ordenación y planificación territorial.
    - a) Introducción.
    - b) La ordenación del territorio y el litoral. El desarrollo comarcal.
      - a Las Directrices de ordenación del territorio: un instrumento clave.
      - b Los planes territoriales integrados.
      - c Los programas coordinados de actuación y los planes de desarrollo comarcal.
      - d Los planes y proyectos sectoriales.
      - e Planes de ordenación del medio físico.
  - B. La planificación urbanística.
  - C. La ordenación del litoral de Galicia.
3. El grupo normativo ambiental como elemento prevalente para la gestión del litoral.
  - A. Ideas previas.
  - B. La normativa gallega sobre evaluación de impacto ambiental.
    - a) Introducción.
    - b) La evaluación de impacto ambiental.
    - c) La evaluación de efectos ambientales.
    - d) La evaluación de la incidencia ambiental. Las llamadas “actividades clasificadas”.
  - C. El “pacto ambiental” como fórmula de resolución de conflictos.
  - D. Los espacios naturales protegidos y el litoral.
  - E. La protección y gestión de las aguas continentales. Los vertidos.
  - F. La gestión de los residuos.
4. Normativa sectorial relacionada con la ordenación del litoral.
  - A. Introducción.
  - B. La pesca, la acuicultura y el marisqueo.
    - a) La nueva orientación de la política comunitaria pesquera.
    - b) La normativa gallega sobre pesca marítima. Su delimitación con las competencias del Estado.
    - c) La ordenación de los recursos pesqueros y marisqueros.
    - d) Las normas de calidad de las aguas para la explotación de los recursos marinos.
  - C. La agricultura.
  - D. El turismo.

- E. Otros sectores implicados.
  - a) Las energías renovables: la eólica.
  - b) Los puertos.
  - c) La protección del paisaje y el patrimonio cultural.

**206 II. El marco institucional.**

1. Organismos de la Xunta de Galicia.
  - A. La dirección de la política territorial por la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda.
  - B. La Consellería de Medio Ambiente y la protección de espacio litoral.
  - C. La Consellería de Pesca, Acuicultura y Marisqueo y la ordenación de los recursos marinos.
2. Las competencias de los Municipios costeros.

**213 CAPÍTULO 3º.- APROXIMACIÓN AL MODELO DE GESTIÓN INTEGRADO Y SOSTENIBLE DEL LITORAL DE GALICIA.**

**213 I. Introducción.**

**214 II. Las fases del proceso de ordenación del litoral.**

**217 III. Los instrumentos para la ordenación y gestión del litoral.**

1. Reflexión inicial: la combinación de instrumentos.
2. La base normativa: hacia la elaboración de unas directrices de la ordenación del litoral.
3. Los instrumentos económicos y financieros.
  - A. Introducción.
  - B. Los instrumentos fiscales.
  - C. Los Fondos comunitarios y su incidencia sobre el litoral.
    - a) Introducción.
    - b) El "Plan de Desarrollo Regional de Galicia" (1994-1999).
    - c) El "Plan estratégico de desarrollo económico de Galicia" (2000-2006).
    - d) Recomendaciones finales.
4. La información, la investigación y la formación.
  - A. La información sobre el litoral gallego.
  - B. La investigación sobre el litoral de Galicia.
    - a) La Ley de Investigación y Desarrollo Tecnológico de Galicia y las Jornadas Sectoriales de Trabajo.
      - a Investigación marina.
      - b Medio ambiente.
    - b) El "Plan gallego de Investigación y de Desarrollo Tecnológico" (1999-2001).
    - c) El estudio sobre la "Ordenación integral del espacio marítimo-terrestre de Galicia" de 2000.
  - C. Formación.

**249 IV. El aparato institucional: la cooperación y coordinación administrativas.**

1. Introducción: el marco general de las relaciones interadministrativas.
2. Un primer paso para la gestión cooperativa del litoral de Galicia: el protocolo general de colaboración entre la Xunta de Galicia y el Ministerio de Medio Ambiente de 1999.
3. Las fórmulas de cooperación interadministrativa en la legislación de régimen local de Galicia.
4. La conveniencia de un organismo independiente para el impulso y promoción de la gestión integral del litoral de Galicia.

**259 V. La vital importancia de la participación pública y social.**

1. Introducción.
2. Modalidades de participación social en el proceso de gestión del litoral.

**269 BIBLIOGRAFÍA**