

# Una visión comparada de la ordenación de la costa en España

FERNANDO PÉREZ BURGOS(\*) y JOSÉ M. DE LA PEÑA OLIVAS (\*\*)

**RESUMEN** En este artículo se presenta los objetivos y primeros resultados de trabajo del comité de trabajo de “Tratamiento y gestión de la costa.” de la Asociación Técnica de Puertos y Costas del PIANC, en ella están integrados un grupo de profesionales de esta rama pertenecientes a diversas entidades públicas y privadas, trabajando con el patrocinio de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar.

## COMPARED VISION OF THE COASTAL MANAGEMENT IN SPAIN

**ABSTRACT** *In this article one appears the objectives and first results of work of the group of work of “Treatment and management of the coast.” of the Technical Association of Ports and Coasts of the PIANC, in it they are integrated a group of professionals of this branch pertaining to diverse public and deprived organizations, working with the sponsorship of the Main directorate of Sustainability of the Coast and the Sea.*

**Palabras clave:** Ordenación de la costa.

**Keywords:** Management of the Coast.

## 1. INTRODUCCIÓN

Aunque la autoría de este artículo se ha plasmado en dos personas, la realidad es que ella es más amplia, debiéndose extender a todos los miembros del comité de trabajo de “Tratamiento y gestión de la costa” de la Asociación Técnica de Puertos y Costas del PIANC, que está formada por: Fernando Pérez Burgos, Dolores Ortiz Sánchez, José Ramón Martínez Cordero, Lidia Pérez, José Antonio Osorio, Paula de Miguel Lería y Paloma Lorente Vázquez-Gaztelu de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar; Jurgi Areizaga Casares y Jorge Flores Guillén, de Kv Consultores, José Manuel de la Peña Olivares del CEDEX; Jon Arocena López y Marta de Regoyos de Iberinsa; y Laura Brizuela Sainz y Luis Moreno Blasco de Intensa-Inarsa.

El objetivo principal de este comité de estudio es, en esencia, la comparación y análisis de los diferentes instrumentos de ordenación de la costa que existe a lo largo del litoral español, y su influencia en la ejecución de las actuaciones más habituales en la franja costera.

Y el objetivo principal de este artículo es mostrar los trabajos que se van realizando por este grupo tan numeroso de técnicos que intentan representar el espectro social de esta profesión inquieto y dedicado a estudiar, pero, principalmente amar y cuidar nuestras costas, dando la bienvenida a cual-

quier técnico que se sienta representado y quiera participar en estos trabajos.

Para ello, a continuación se muestran dos parcelas de la labor emprendida por esta comisión: La primera es introductoria, a modo de preámbulo y filosofía que se quiere transmitir; La segunda, es más pragmática y muestra el método de trabajo elegido para llevar a cabo los fines perseguidos, que como se verá, no es baldío, ya que la diversidad del tratamiento de la costa en cada comunicad autónoma y la búsqueda de las variables más características para su comparación es compleja y no fácil de solucionar, y en muchos aspectos todavía no lo está; ya que el quehacer diario obligan a adaptarse, dentro de una metodología general, las diferentes técnicas y variables comparativas.

## 2. PRECEDENTES

Antes de entrar en tratar lo que supuso la entrada en vigor de la actual Ley de Costas de 1988, resulta interesante analizar los precedentes de esta Ley, y la base técnica y de estudio que comportó antes de entrar en vigor. Y el precedente y ejemplo más claro de todo ello se halla en la llamada “Política de Costas. Plan de Actuaciones 1983-1990” que se hizo público y editó en 1985.

En su preámbulo, el ministro de entonces del MOPU, Julián Campo, escribía:

“Es sobradamente conocida la importancia que tiene la costa en la vida económica y social de nuestro país.

La franja costera constituye un patrimonio público, tanto de zona marítima como de playa, de un alto valor por las grandes posibilidades que ofrece, pero escaso, y sobre todo muy frágil, sensible, y de difícil recuperación, en su equilibrio físico...

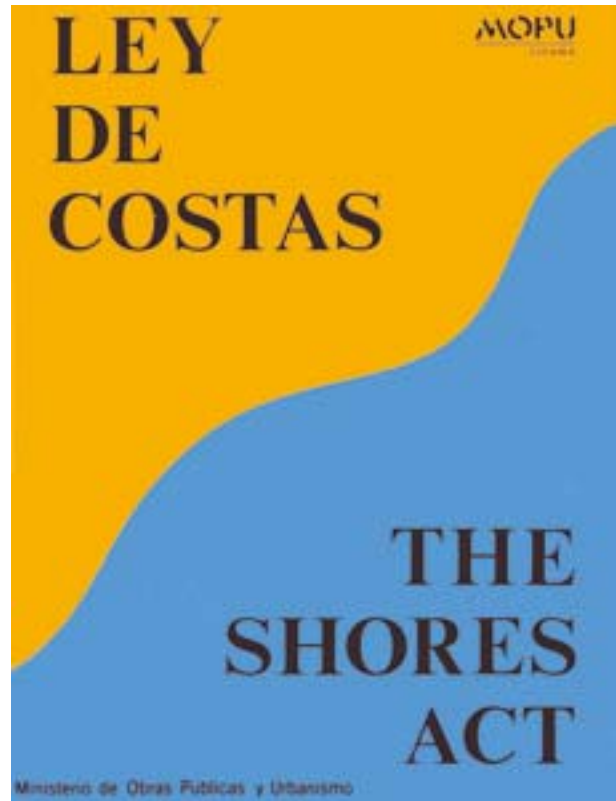
... Pero este patrimonio tan valioso se ha visto sometido a un proceso de deterioro creciente...

(\*) Ingeniero de Caminos Canales y Puertos, Jefe de la Demarcación e Costas del País Vasco, Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

(\*\*) Doctor Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, Coordinador del Programa Técnico Científico de Dinámica Litoral del Área de Costas del Centro de Estudios de Puertos y Costas del CEDEX.



**FIGURA 1.** Portada del libro sobre la política de Costas de 1985, primer plan de actuaciones tras la democracia.



**FIGURA 2.** Portada de la edición de 1989 del MOPU de la Ley de Costas de 1988.

... Los criterios definidores del Plan de Actuaciones en la costa son, fundamentalmente, la protección de la franja costera, la recuperación del carácter público del dominio público de la costa y la rentabilidad social de las inversiones. Sus objetivos son la defensa, mejora y regeneración de las costas y playas, para conseguir su recuperación social y económica así como el desarrollo de las funciones de gestión y tutela del dominio público, potenciando los medios de control y vigilancia...”

Este Plan, con un soporte técnico y científico importante, tras un análisis pormenorizado del sector, al final de las consideraciones generales indica que: “... La actual política de costas parte, en primer lugar, de la Constitución [art. 2, 45.2, y 132.1]... Principios que han de conducir la actuación de la Administración, tanto la Central como de la Autonómica y de las Corporaciones Locales...”. Todo ello lleva a la necesidad de una nueva ley, que según se indica, entonces, 1985, su Anteproyecto ya estaba elaborado. Y que fue aprobada por las Cortes y promulgada el 28 de julio de 1988.

### 3. CONCEPTOS GENERALES

Cuando comenzamos a estudiar y analizar cómo debemos tratar la costa, inevitablemente debemos recordar las palabras con que empieza la Ley de Costas española de 1988, que textualmente en su “Exposición de motivos” dice:

“España tiene una gran longitud de costa... pero escaso ante las crecientes demandas que soporta, y muy sensible y de difícil recuperación en su equilibrio físico. Nuestra costa está muy afectada, como ocurre con otros países del mundo, por un fuerte incremento de la pobla-

ción y consiguiente intensificación de usos turísticos, agrícolas, industrial, de transporte, pesquero y otros...”

... A esta situación se ha llegado, en general, en actuaciones inconexas, sin la necesaria coordinación entre la legislación del dominio público marítimo y la del suelo, sin tener en cuenta la interacción tierra mar; ni la necesidad de establecer medidas que garanticen la conservación de estos espacios singularmente sensibles al deterioro, ni los costes externos a la propia acción ni la rentabilidad o valor social del medio...”

Estas palabras con que se exponía la necesidad de ordenar y articular una ley para mejorar en medio litoral, siguen tan actuales como 21 años después. Y al principio expuesto con claridad por Cicerón de que “para ser libre hay que ser esclavo de las leyes”, se le contraponen alguna asociación de “afectados por la ley de costas”, cuyos intereses profundos sabrán los que promueven este tipo de iniciativas. Pero lo cierto es que con ser una “anécdota” bastante poco gratificante no es en sí un problema, si no más bien una consecuencia de una filosofía que desde el día 29 de julio de 1988, día que entró en vigor, apareció un nuevo deporte: Cómo sortear la Ley 22/1988 de Costas. A estos “deportistas” les ha favorecido en su afán competitivo la gran cantidad de entes, variables, e intereses que confluyen en esta franja costera que llamamos litoral. El espíritu de esta Comisión es intentar “aclarar ideas” y ordenar principios de actuación para facilitar eso que tan pomposamente se ha llamado “Gestión de Costas”, y a veces para mayor concreción de lo que queremos llamamos “Gestión Integral de la Costa” o “Gestión Integrada de la Costa”. Recuerdo que en el año 1996 comenzamos en el CEDEX los primeros trabajos sobre esta cuestión; aplicado como prueba piloto a un tramo de la costa castellonense, y también recuerdo como a lo largo de los años que han

transcurrido cada vez se ha puesto de moda estos conceptos que a veces, por familiares, no reflexionamos sobre los principios básicos que los sustentan. Pero que resulta necesario, especialmente cuando nuestro trabajo sobre el “Tratamiento y Gestión de la Costa” comienza a andar.

Las “Directrices sobre Actuaciones en Playas” de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar (DGSCM) identifican de la playa tres funciones básicas para el ser humano: 1) Como defensa de costa, 2) Como hábitat de diversas especies, y 3) Como lugar de esparcimiento y uso público. Pero, para poder garantizar que la playa las cumple, hay que administrar este espacio: ordenándolo, manteniéndolo, alterándolo para su mejora, haciendo compatible los usos, etc., esto es; gestionando la playa. Pero al gestionarla o administrarla nos aparecen dos primeros problemas: 1) Su funcionamiento depende también del entorno que está rodeado, esto es; del borde litoral y la plataforma costera, y 2) Existen otras actividades y tratamientos legales inmersos en ello, que conlleva a que haya diversas autoridades con competencias. Pero además, se une que a lo largo del litoral español, las diversas autoridades tienen, en ocasiones, diferentes criterios del propio concepto de la playa. Si nos vamos metiendo tierra adentro de la playa, nos encontramos primero, lo que se ha dado en llamar el borde costero, que también tiene la DGSCM unas “Directrices para el Tratamiento Costero”, que tiene unas “circunstancias”, que diría Ortega y Gasset, muy similares a la playa. Si seguimos penetrando nos hallamos en lo que llama la Ley de Costas, cap. II, “servidumbre de protección” que como su nombre indica debiera proteger la integridad de la playa y por tanto su uso debiera ser compatible en todo momento con las funciones asignadas a ella; pero, suele ser más bien el “pastel a la puerta de un colegio”, y para su dominio se puede hacer “cosas galácticas”, cuando su gestión condiciona el devenir de las playas y sus funciones, siendo siempre administrado por otra autoridad diferente de la playa, ignorándola o desconociendo sus funciones y comportamiento en muchas de las ocasiones, cuando debiera ser la primera interesada en que las funciones la playa las cumpliera “a raja tabla” ya que detrás viene ella, y si desaparece o se deteriora puede venir “el tío Paco con las rebajas” y pasar a ser playa lo que antes era servidumbre, a no ser que se le aplique una dosis de escollerado longitudinal, pudiendo siempre culpar a alguien, como el cambio climático, de cualquiera de los males que haya traído “el tío Paco”, pudiendo crear comisiones, al más puro estilo de Sagasta, que estudien el problema. Si seguimos caminado tierra adentro, nos topamos con lo que la Ley de Costas, cap. IV, “Zona de influencia”, cuyo nombre nos está indicando que es: La franja próxima a la playa que influye, de alguna forma, en su devenir, y por tanto, al administrarla se debe tener en cuenta las alteraciones y condicionantes que se están ejerciendo sobre la playa, soliendo ser la misma autoridad que administra la servidumbre de protección.

Pero, volviendo a la orilla del mar, la costa no es toda playa ni es una franja natural; Si no que existen otras estructuras que lo condicionan, y en la mayoría de las ocasiones muy profundamente como son las estructuras portuarias, necesarias también para la actividad y riqueza del país, ya sean comerciales, pesqueros o de recreo; pero que deben contemplar en su actividad y administración las interacciones que produce sobre la costa y en sus fenómenos físicos, dinámica litoral, sedimentos, calidad e las aguas, etc., siendo las autoridades que los administran y gestionan diferentes, en ocasiones no con demasiado mimo y cariño.

Como vemos, el administrar la costa no es cosa de uno, sino más bien de todas las administraciones que deben considerar como suyos todos los problemas que en ella aparecen, exigiendo una cierta solidaridad y cariño. Las administraciones,



FIGURA 3. Playa del Riuet en la costa gerundense donde un muro separa la duna, competencia autonómica, de la playa, competencia estatal, cuyas consecuencias son evidentes.

en su necesidad de ordenar y administrar sus competencias van creando “normas de convivencia” o normativas que la ayuden a ello; pero nos encontramos que no todas ellas son armónicas con las otras, especialmente cuando nos trasladamos de una comunidad autónoma a otra; variando el ámbito de aplicación, difiriendo de los diferentes conceptos básicos como playa, borde costero, playa natural, ría, playa urbana, etc; siendo diferentes los objetivos que marcan los planes de actuación y hasta sus prioridades; las formas de propuesta de actuación y su financiación. Pero ello produce que se limite las actuaciones del gestor y en ocasiones, con visiones similares de la costa no se coordinen las acciones o la menos se tengan en cuenta.

#### 4. METODOLOGÍA DE TRABAJO Y COMPARACIÓN DOCUMENTAL

En la primera andadura de esta Comisión, ha parecido pertinente hacer una revisión, comparación y análisis de los diferentes instrumentos que se tiene para la ordenación del litoral que existe en el territorio español y la influencia que ejercen en el devenir diario de sus administradores. Desde este punto de vista a continuación vamos a tratar los instrumentos de ordenación del litoral español y su influencia en la ejecución de actuaciones costeras, haciendo hincapié en los siguientes puntos:

1. Instrumento legal por el que se rigen las CC.AA para la ordenación del litoral, y en su caso las corporaciones locales, como planes de ordenación.
2. Dentro de los instrumentos legales, ¿cómo se contemplan los diferentes tipos de costa y, dentro de ello, el tratamiento de las diversas zonas del litoral: costa o playa, borde costero, servidumbre de protección, y zona de influencia.
3. Objetivos de los planes y sus prioridades; las propuestas de actuación, estrategias y modelos de financiación de esas políticas de actuaciones.
4. Limitaciones impuestas a las actuaciones costeras más habituales:
  - a. Sobre la playa: Regeneraciones, obras de defensa, regeneraciones ambientales, equipamientos, accesibilidades...
  - b. Sobre el borde litoral: Paseos marítimos, senderos, equipamiento y edificaciones vinculadas al usuario de la playa; edificaciones vinculadas con el litoral...
  - c. Sobre actividades náuticas.

Para ello se prepara una ficha-resumen de cada instrumento, a realizar para cada Comunidad Autónoma con costa.

En ella, como primera aproximación, se incorporan, entre otros, los siguientes campos:

- Datos identificatorios del instrumento: título completo, año de entrada en vigor, marco legal de aprobación –en su caso–, años de las posibles revisiones o actualizaciones, número de páginas...
- Datos generales:
  - Ámbito de aplicación.
  - Definición que se da a diferentes conceptos básicos, como playa, borde costero, litoral o costa, ría, playa natural (a elegir, según instrumento)...
  - Objetivos que marca el plan y prioridad de los mismos (por ejemplo, si turismo está por encima del medio ambiente, ...).
  - Propuesta de actuaciones del instrumento y modo de financiación de ellas.
- En particular, y este es uno de los puntos importantes, se analiza cómo el instrumento en cuestión contempla y limita la ejecución de las actuaciones costeras habituales. Estas, de forma resumida, pueden ser: regeneración de playas, paseos marítimos, senderos, recuperaciones ambientales (de marismas, campos dunares), equipamientos (edificaciones vinculadas al usuario de playa –aseos, centros de interpretación, miradores– y aparcamientos), accesos a playas, puertos deportivos, otras instalaciones para embarcaciones... Esta división se considera suficiente (una opción sería utilizar la clasificación de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar relativa a indicadores de las actuaciones programadas).  
Este estudio, en su caso, se plantea desagregado para las principales áreas que contemple el instrumento (en playas, en rías, en zonas protegidas, ...).
- Este análisis puede extenderse de igual manera no solo a actuaciones u obras marítimas sino a otras actividades (límites a deportes náuticos, a servicios de temporada...) u obras puntuales que tienden a colocarse cerca o sobre la costa (desaladoras, salinas, dragados,...), todas ellas vinculadas con el mar pero no a cualquier tipo de infraestructura o uso no relacionado con el día a día de los comisionados (por ejemplo, no parece necesario, en una primera aproximación, analizar la posibilidad de desarrollos urbanísticos).
- Se decide incidir únicamente, para empezar, en los denominados instrumentos de ordenación del litoral (léase, Plan de Ordenación del Litoral xxx, Estrategia xxx...), incluyéndose la Ley de Costas como otro instrumento más, y obviándose planes ambientales o de otro tipo (cómo los de ríos, zonas húmedas, parques...), aunque incidan en la costa.
- Se puede dar un primer un análisis crítico del instrumento analizado así como las observaciones que se estimen convenientes.

El objetivo final es tener un conjunto de fichas homogéneas que permitan una primera comparación general del tratamiento que se le da al litoral en el ámbito de las Comunidades Autónomas, Corporaciones locales y Estado Central. Desde luego, la diversidad morfológica del litoral español hace que sea muy difícil esa homogeneidad.

Si se observa desde un modo global las características de las costas españolas (MOPU, 1985), se aprecia que las costas que pueden denominarse sedimentarias, formadas por materiales que han sedimentado tras ser movilizadas por la dinámica marina, forman cerca de 2.000 km de costa, que genéricamente se le ha denominado playas, aunque el resto de la costa puede que tenga actividad sedimentaria pero de mucha menor intensidad.

% DE LONGITUD DE PLAYA RESPECTO AL TOTAL NACIONAL (1991'2 km)		
Comunidad Autónoma	Km	Porcentaje
Pais Vasco	29	1,5
Cantabria	46,8	2,4
Asturias	56,2	2,8
Galicia	277,8	13,9
Andalucía	593,6	29,8
Murcia	92,8	4,7
Valencia	274,9	13,8
Cataluña	262,9	13,2
Baleares	100,6	5,0
Canarias	256,6	12,9

TABLA 1.

Las comunidades autónomas con mayor porcentaje de costa respecto al total nacional son por este orden: Andalucía, con cerca de 65% de sus costas; Valencia, con cerca del 60%; Cataluña con casi el 45%; y Murcia con casi el 37%. El resto de las comunidades autónomas no tiene ninguna el 20% de sus costas de playas; siendo la comunidad autónoma con menos porcentaje, las Baleares con un 7,5%. Aunque si se mira por longitud de playa y el porcentaje de cada una de las comunidades autónomas respecto del total daría lo mostrado en las Tablas 1 y 2 y Figura 4.

Esta variedad en su estructura morfológica, así como el clima... hace que cada comunidad autónoma y hasta ayuntamiento hayan tenido que adaptarse en su ordenamiento a la realidad propia. Pero, una vez hecha esta salvedad, para comparar este ordenamiento territorial costero se ha decidido por unas fichas resumen que, aunque no con detalle, si se tenga una visión inicial comparada de conjunto y en el ámbito que se mueve el técnico o cualquier persona dedicada a esa labor.

Este proceso de toma de datos y elaboración de fichas resumen se encuentra en proceso de adquisición de datos y elaboración de fichas resumen dividiéndose en equipo de trabajo para abordar los ítems son mostrados en la Tabla 3.

Como ejemplo final se muestra la ficha resumen (Tablas 4 y 5) preliminar relativa al País Vasco, debiendo recordar que el ámbito y tratamiento de medio ambiente puede incrementar los puntos de la ficha o hasta una aneja; si bien ningún elemento o variable representativa debe tratarse con mayor profundidad que las restantes.

## 5. CONCLUSIONES

Es difícil en el comienzo de esta andadura y planteamiento metodológico dar conclusiones, y desde luego nunca concluyentes; pero dentro de los trabajos preliminares que se han ido realizando, podrían destacarse estos puntos de interés:

1. La gran diversidad en el tratamiento y ordenación del borde costero, no solamente en los criterios, sino también en su profundidad normativa.
2. Falta, en general, de soporte técnico-científico en el tratamiento del borde costero.
3. Gran opacidad entre las diversas administraciones y coordinación a la hora de realizar y aplicar las normativas.
4. Marcos legales diferentes para tratamientos similares.

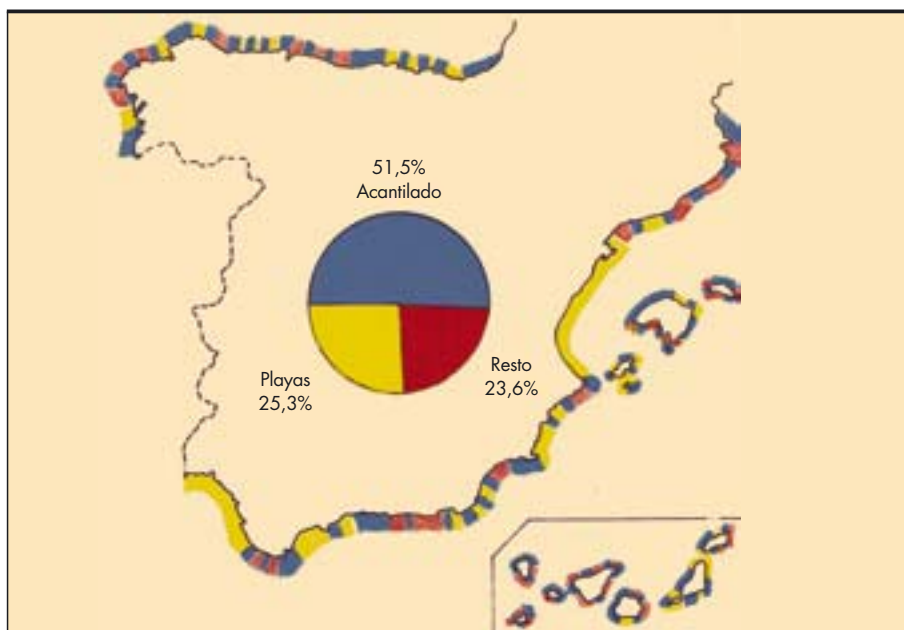


FIGURA 4. Tipo de costa en España (MOPU, 1985).

**TABLA 2.** Cuadro de longitudes de costa por tipos y comunidades autónomas (MOPU, 1985). \*En Cataluña en considerada en el apartado del resto de los 14,2 km del mismo fluvial del uso del mismo. FUENTE: Planes Indicativos de Usos del Dominio Público Litoral. Dirección General de Puertos y Costas (MOPU).

Constitución de la Costa	Acantilado		Playas		Resto	
	Longitud (Km)	%	Longitud (Km)	%	Longitud (Km)	%
País Vasco	154,4	60,4	29,0	11,4	72,1	28,2
Cantabria	129,3	45,87	46,8	16,5	106,7	37,7
Principado de Asturias	309,2	62,2	56,2	11,3	131,5	26,5
Galicia	818,6	47,6	277,8	16,1	623,7	36,3
Andalucía	177,9	19,4	593,6	64,7	145,7	15,9
Región de Murcia	100,6	39,9	92,8	36,8	58,6	23,2
Comunidad Valenciana	126,8	26,7	274,9	58,0	72,5	15,3
Cataluña*	213,9	35,8	262,9	44,0	120,5	20,2
Baleares	995,5	74,2	100,6	7,5	245,6	18,3
Canarias	994,9	64,4	256,6	16,6	293,9	19,0
<b>TOTAL</b>	<b>4.021,1</b>	<b>51,0</b>	<b>1.991,2</b>	<b>25,3</b>	<b>1.870,8</b>	<b>23,7</b>

Preámbulo	Asturias
Cataluña	Asturias
Comunitat Valenciana	País Vasco- Español
Región de Murcia	Canarias
Andalucía (Ceuta y Melilla)	Baleares
Galicia	Ley de Costas

**TABLA 3.**

## 6. AGRADECIMIENTOS

Este trabajo se enmarca dentro de la línea de actuación de la Asociación Técnica de Puertos y Costas del PIANC en España, a la cual los participantes de este comité agradecen la oportunidad que se les brinda. También se agradece el pa-

trocinio de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, y la colaboración desinteresada del CEDEX, Iberinsa, Kv Consultores, e Intensa-Inarsa en este proyecto tan atractivo.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (1985). *Política de Costas. Plan de Actuaciones 1983-1990*; Servicio de Publicaciones, Secretaría General Técnica del MOPU.

Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (1989). *Ley de Costas. The Shore Act*; Servicio de Publicaciones, Secretaría General Técnica del MOPU.

Peña, J.M.y Sánchez, V. (2008). *Asistencia técnica para la redacción de dos instrucciones para la Dirección General de Costas*; Centro de Estudios de Puertos y Costas, CEDEX (informe nº 22-408-5-001 para la D.G. de Costas).

FICHA DE APOYO AL TRABAJO DE ANÁLISIS DE DOCUMENTOS

Datos generales del documento:

Denominación:	PLAN TERRITORIAL SECTORIAL DE PROTECCIÓN Y ORDENACIÓN DEL LITORAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO (en adelante, PTSPOL)					
Marco Legal:	Aprobado por DECRETO 43/2007, de 13 de marzo, por el que se aprueba definitivamente el citado.					
	Observaciones:					
Antecedentes:	La normativa de la Comunidad Autónoma, denominada "Directrices de Ordenación Territorial", capítulo 8, apartado 7C, prevé, en su apartado, Directriz de Medio Física, la redacción del citado PTSPOL.					
	Observaciones:					
Plazos:	Entrada en vigor (año):	2007	Vigencia:	Indefinida	Revisiones programadas:	Cada 8 años
	Observaciones:	Según artículo 7 de las Normas de Ordenación, transcurridos 8 años de su vigencia el Gobierno Vasco "resolverá sobre la oportunidad de proceder a su revisión", e incluso antes si se dan algunas circunstancias (alteraciones significativas de conservación o normativas).				
Características del órgano promotor y del equipo redactor	Se redactó por un equipo técnico formado por un Arquitecto, 5 geólogos, 2 biólogos, dos técnicos informáticos y un ingeniero agrónomo y se tramitó por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.					
Distribución y tamaño	Documento formado por Memoria informativa (Análisis, Información y Valoración del Medio Biofísico, Medio Socioeconómico y Territorial). Diagnóstico, Memoria Justificativa, Normas de Ordenación, Estudio económico-financiero y programa de actuación, Afecciones al planeamiento urbanístico municipal y Planos de Información y Ordenación. Se presenta en 2 tomos: el primero con la literatura, de 426 páginas a doble columna (recuérdese que va en bilingüe, por lo que se volumen sería de 208 páginas) y otro segundo de 15 planos DIN A-1.					

Datos particulares del documento:

Ámbito geográfico de aplicación:	<p>Según su artículo 3 del Decreto 43/2007, al ámbito de ordenación es la Zona de Influencia definida por la Ley de Costas ("franja de anchura mínima de 500 metros medidos a partir del límite interior de la ribera del mar").</p> <p>Según el citado documento, incluye 62 municipios, con población cercana a 1.250.000 habitantes (el 60% del total) en una superficie de unos 1.100 km<sup>2</sup> con más de 500.000 viviendas.</p> <p>No es cierto lo que dice el mencionado Decreto respecto al ámbito de aplicación. El propio PTS delimita un ámbito mayor, al incluir el medio marino (definido como medio submareal delimitado por una franja de anchura variable comprendida entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial y la isobata de 50 m), según artículo 2 de las Normas de Ordenación. Sin embargo, más tarde, en su artículo 32 y siguientes de las Normas de Ordenación, parece que dejan sin valor esta regulación, al señalar que en el medio marino, las directrices generales se proponen para "orientar la consecución de objetivos genéricos del Plan, cuyo desarrollo y aplicación, competen a otro tipo de instrumentos jurídico administrativos."</p> <p>(Ver observaciones generales al final del documento)</p>
Objetivos del documento y prioridades:	<p>El PTSPOL tiene por objeto genérico establecer un marco básico de referencia para integración de políticas territoriales y actuaciones urbanísticas auspiciadas tanto por la Administración Local como por administraciones y organismos supramunicipales. Dicho marco especificará tanto las líneas fundamentales de acción estratégica como las concreciones necesarias para conseguir la máxima eficiencia y sinergia del conjunto de actuaciones a realizar en el litoral. Siempre bajo la perspectiva de su necesaria protección, conservación, mejora y racionalización de los usos que soporta.</p> <p>Como objetivos generales (no cito los particulares, por su extensión), el Plan señala los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Definir la ordenación de la franja litoral desarrollando la planificación de ámbito superior.</li> <li>2. Concretar un programa de coordinación administrativa que permita compatibilizar los Planes Sectoriales y Programas de la Administración del Estado, Comunidad Autónoma y Corporaciones Locales.</li> <li>3. Consensuar un Programa de Actuación integrado que recoja las distintas iniciativas administrativas, urbanísticas y de recuperación del espacio litoral, tanto desde el punto de vista de la responsabilidad competencial entre los distintos organismos e instituciones implicadas como desde la responsabilidad económico-financiera de las inversiones que se plantean.</li> </ol>

TABLA 4. Ejemplo de ficha resumen preliminar para el estudio comparado del tratamiento de la ordenación de la costa a lo largo del litoral español (cara 1) correspondiente al País Vasco.

**Análisis del documento:**

Definición de algunos conceptos técnicos o no, relevantes:

La memoria justificativa del PTSPOL señala que si se adoptasen criterios de configuración más amplios, geomorfológicos, de influencia de procesos, económicos, de delimitación de unidades ambientales homogéneas, etc. quedaría determinada una franja costera que podría superar en ocasiones los 3 km de anchura. Criterios que ignora para elegir el citado, por entender contraproducente respecto a otra ordenación territorial. Esta zona sería el "litoral": zona de influencia de los procesos litorales.

Línea de costa: según memoria de ordenación, se ha tomado la obtenida a escala 1:10.000 como nivel cero del mar, referido al NMMMA.

Margen costero: espacio que comprende el medio terrestre propiamente dicho y el espacio marítimo-terrestre y el espacio marítimo-terrestre.

Margen de ría: ídem, pero referido a la zona próxima a las rías que se extiende desde la desembocadura hasta donde se haga sensible la influencia de mareas.

Medio marino: medio submareal delimitado por una franja de anchura variable comprendida entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial y la isobata de 50 m. (no se señala cero de referencia, vamos lo habitual incluso entre ingenieros, por lo que habrá que suponer que es desde el NMMMA).

Playa urbana: aquella zona con valor ambiental importante, uso de recreo intensivo claramente consolidado, situada en entorno de núcleos urbanos y/o turísticos-recreativos, que está, por tanto, muy transformada.

Playa natural: la situada en enclave de elevado valor paisajístico en un entorno poco transformado que mantiene carácter predominantemente natural o rural, alguna dificultad de acceso y soporta un uso moderado.

Tipo de actuación	(1)	(2)	(3)	Leyenda
1 Construcción de nuevos puertos		X		(1) no se menciona o libre
2 Ampliación o modificación de puerto y otras instalaciones marinas		X		
3 Obras de defensa costera: escolleras, diques...		X		
4 Construcción de paseos marítimos		X		(2) actuación limitada
5 Construcción de sendas litorales	X			(3) actuación prohibida
6 Regeneración de playas		X		
7 Dragados		X		Poner una X donde corresponda
8 Ejecución de equipamientos playeros (aparcamientos, accesos...)		X		
9 Recuperaciones ambientales	X			
Observaciones:				
<p>La primera propuesta que hace el Plan es la de prohibir o limitar determinadas actuaciones en determinados ámbitos. No parece necesario copiar las sábanas-matrices que incluye, pero se intuye que en áreas de especial protección (playas naturales) no se puede tocar una piedra, incluso aunque se disponga de Evaluación Ambiental completa, con su Declaración, y en las menos protegidas (playas urbanas, por ejemplo), puede hacerse lo que se quiera (hasta donde deje la vigente Ley de Costas). Por ello habrá que comprobar el ámbito en el que se pretende la actuación.</p> <p>Para el caso de obras portuarias, si se aprobara Plan de Puertos (todavía no lo hay), se estaría a lo que dijera el citado nuevo Plan. Para el resto de actuaciones, éstas son posibles en todos los ámbitos si se entienden como de "interés general" (concepto con igual redacción e igual listado que en el artículo 111 de la vigente Ley de Costas). Curiosamente, todo a criterio del que aprueba el PTSPOL. En caso de duda, la interpretación corre a cargo de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco.</p> <p>Para que se entienda el Plan se ha planteado de esta manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Para cada gran zona, márgenes costeros, rías y medio marino, se presenta relación de usos y actividades, agrupándolas en relativos a la protección ambiental: al ocio y esparcimiento; a la explotación de recursos primarios; a las infraestructuras; y los crecimientos urbanísticos y actuaciones edificatorias aisladas.</li> <li>2. De otro lado, se divide el territorio en categorías y subcategorías, tales como Especial Protección, Estricta o Compatible; Mejora Ambiental; Forestal; Agroganadera y campiña; y Playas Urbanas.</li> <li>3. Finalmente, se cruzan dichas listas en una matriz para clasificar los usos y sus limitaciones, en usos propiciados; admisibles; prohibidos e improcedentes (su nombre aclara bastante).</li> </ol>				

**Observaciones generales:**

Aunque la citada normativa "limita" en gran parte cualquier actuación costera, por otro lado, el ámbito de ordenación se reduce ampliamente, al hacer una remisión a otros instrumentos y determinados "subámbitos" como los puertos de interés general y de la Comunidad Autónoma, los espacios especialmente protegidos ambientalmente (como Reserva de la Biosfera de Urdaibai, áreas Declaradas Parque Natural y Biotopo, áreas de la Red Natura2000 con plan de ordenación aprobado, área húmeda de Txingudi, muchas zonas húmedas, suelos colindantes con las rías - cuya ordenación se remite al PTS de márgenes de ríos y arroyos) y, finalmente, y no por ello menos importante, suelos urbanos y urbanizables vigentes, en los cuáles su ordenación se remite al planeamiento urbanístico y a la legislación de costas.

Además de las prohibiciones o limitaciones para determinadas actuaciones, el Plan propone Programa de Actuación que recoge las principales intervenciones a ejecutar en el ámbito de ordenación del Plan, con 5 subprogramas básicos que recogen las siguientes tipologías de actuaciones (Actuaciones orientadas a la administración y coordinación de los bienes del dominio público marítimo terrestre y sus zonas de servidumbre; Actuaciones orientadas a suplir el déficit en materia de infraestructuras; Actuaciones orientadas a la protección, mejora y conservación de los recursos naturales; Actuaciones para el fomento y regulación del uso público del espacio litoral; y, Estudios de investigación científica), valoradas económicamente, hasta 2022.

**TABLA 5.** Ejemplo de ficha resumen preliminar para el estudio comparado del tratamiento de la ordenación de la costa a lo largo del litoral español (cara 2) correspondiente al País Vasco.