

# Bases jurídiques per a una gestió integrada del litoral: l'exemple català

AUTONOMIA, COSTES I LITORAL

Dr. Josep M. Aguirre i Font, professor agregat interí de dret administratiu de la UdG

Palma, 1 d'abril de 2022

# ÍNDICE DE CONTENIDOS

---

La histórica ordenación del litoral en el estado de las autonomías

La gestión integrada del litoral en el contexto europeo

Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral: un enfoque de gestión integrada

La necesidad de avanzar hacia una planificación marítima integrada

La Estrategia Marítima de Catalunya y el Anteproyecto de la Ley del Mar de Catalunya



# La histórica ordenación del litoral en el estado de las autonomías

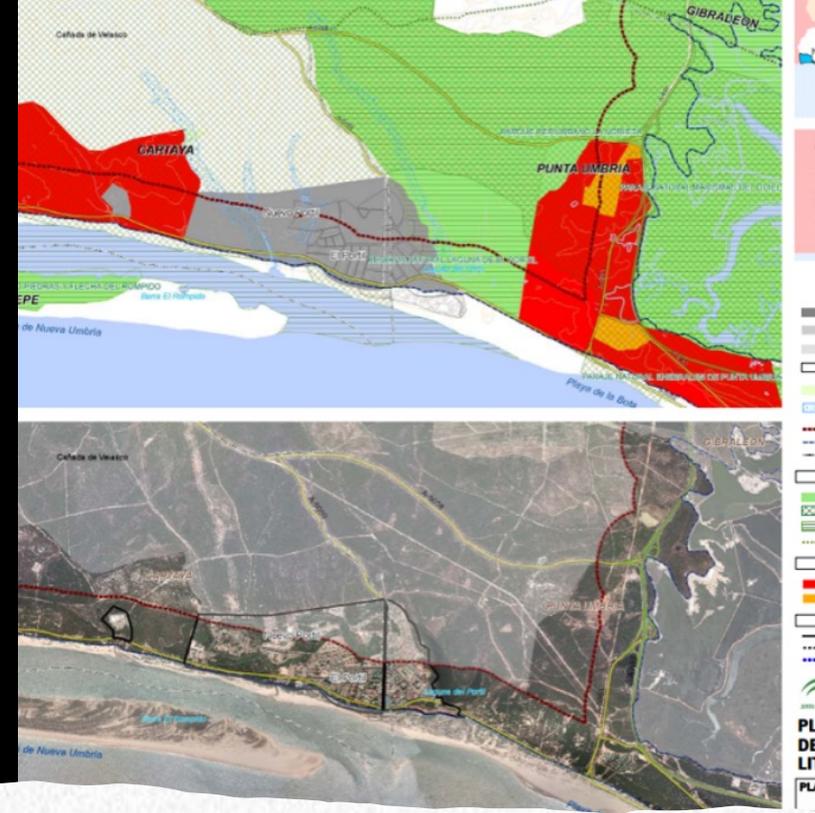
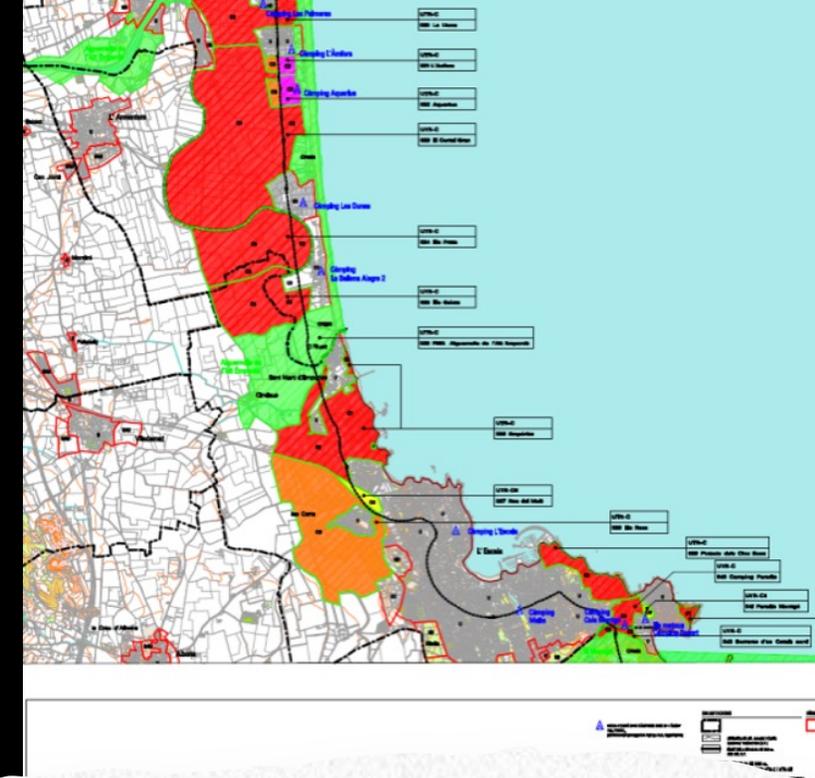
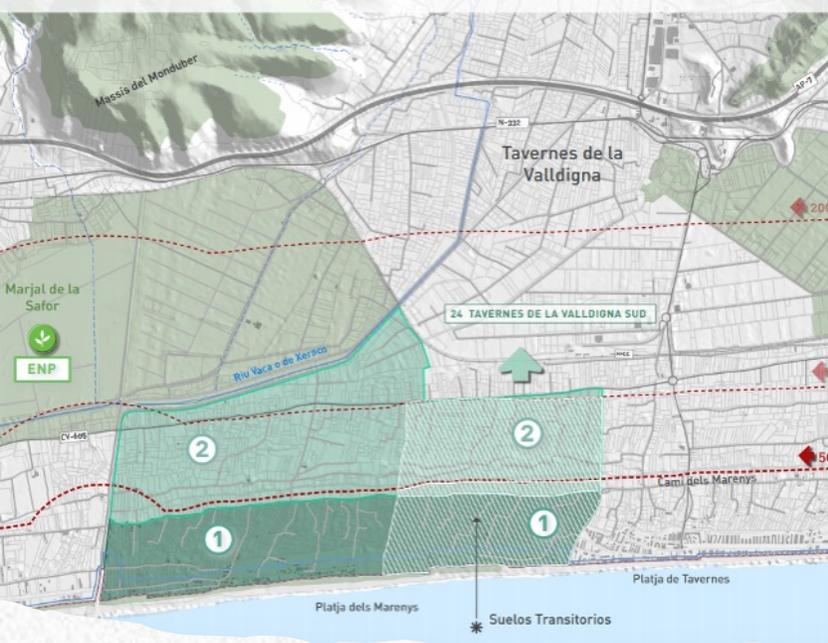
---



La ordenación del litoral en España se ha articulado históricamente de manera muy segmentada a partir de una distribución competencial compleja —donde concurren las competencias de varias administraciones—, amparada también en varios títulos competenciales que van desde el medio ambiente hasta el urbanismo, pasando por la ordenación del litoral y la misma titularidad del dominio público marítimo-terrestre.



- Corredores ecológicos
- Corredores funcionales
- Suelos Transitorios
- Dominio Público Marítimo-Terrestre (DPMT)
- Zona de Servidumbre DPMT
- Ribera del mar



Fruto de este mapa competencial, los instrumentos de ordenación autonómicos han regulado la franja litoral excluyendo el dominio público marítimo-terrestre, por el hecho de que esta es una competencia tradicionalmente en manos del legislador estatal.

Esta concepción del litoral, segmentado en función de un mapa competencial complejo, contradice el espíritu y el texto de la Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2002, sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa, que promueve justamente la adopción de un planeamiento estratégico basado en la gestión integrada con el apoyo y la participación de todas las instancias administrativas competentes a escala estatal, regional y local.



Fig. 2: Main Trends in the Mediterranean (Source: WWF, MedTrends, 2015)

La voluntat de superar este esquema llevó al legislador catalán, en el marco de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) de 1979, a redefinir la competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña en materia de ordenación del litoral —como también hicieron otras CCAA con litoral que reformaron sus estatutos.

Pero las nuevas competencias se han visto condicionadas de manera importante por dos elementos: la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, que condiciona el contenido al régimen general de la LC, y los dos reales decretos de traspasos —de los años 2007 y 2008—, que limitan su alcance y las someten en muchos casos a la tutela de la Administración del Estado.

obres públiques que no siguin d'interès general. En el supòsit de les obres qualificades d'interès general o que afecten una altra comunitat autònoma, es poden subscriure convenis de col·laboració per a la gestió dels serveis.

**Article 149.** *Ordenació del territori i del paisatge, del litoral i urbanisme*

1. Correspon a la Generalitat en matèria d'ordenació del territori i del paisatge la competència exclusiva, que inclou en tot cas:

- a) L'establiment de les directrius d'ordenació i gestió del territori, del paisatge i de les actuacions que hi incideixen.
- b) L'establiment i la regulació de les figures de planejament territorial i del procediment per a tramitar-les i aprovar-les.
- c) L'establiment i la regulació de les figures de protecció d'espais naturals i de corredors biològics, d'acord amb el que estableix l'article 144.2.

d) Les previsions sobre emplaçaments de les infraestructures i els equipaments de competència de la Generalitat.

e) La determinació de mesures específiques de promoció de l'equilibri territorial, demogràfic, socioeconòmic i ambiental.

2. La determinació de l'emplaçament d'infraestructures i equipaments de titularitat estatal a Catalunya requereix l'informe de la Comissió Bilateral Generalitat - Estat.

3. Correspon a la Generalitat, en matèria d'ordenació del litoral, respectant el règim general del domini públic, la competència exclusiva, que inclou en tot cas:

- a) L'establiment i la regulació dels plans territorials d'ordenació i ús del litoral i de les platges, i també la regulació del procediment de tramitació i aprovació d'aquests instruments i plans.
- b) La gestió dels títols d'ocupació i ús del domini públic marítimoterrestre, especialment l'atorgament d'autoritzacions i concessions i, en tot cas, les concessions d'obres fixes a la mar, respectant les excepcions que es puguin establir per motius mediambientals en les aigües costaneres interiors i de transició.

c) La regulació i la gestió del règim econòmic financer del domini públic marítimoterrestre, en els termes que estableix la legislació general.

d) L'execució d'obres i actuacions al litoral català que no siguin d'interès general.

4. Corresponen a la Generalitat l'execució i la gestió de les obres d'interès general situades al litoral català, d'acord amb el que estableix l'article 148.

5. Correspon a la Generalitat, en matèria d'urbanisme, la competència exclusiva, que inclou en tot cas:

- a) La regulació del règim urbanístic del sòl, que inclou, en tot cas, la determinació dels criteris sobre els diversos tipus de sòl i els seus usos.
- b) La regulació del règim jurídic de la propietat del sòl, respectant les condicions bàsiques que l'Estat estableix per garantir la igualtat de l'exercici del dret a la propietat.

c) L'establiment i la regulació dels instruments de planejament i gestió urbanística, i també de llur procediment de tramitació i aprovació.

d) La política de sòl i habitatge, la regulació dels patrimonis públics de sòl i habitatge i el règim de la intervenció administrativa en l'edificació, la urbanització i l'ús del sòl i el subsòl.

e) La protecció de la legalitat urbanística, que inclou, en tot cas, la inspecció urbanística, les ordres de suspensió d'obres i llicències, les mesures de restauració de la legalitat física alterada, i també la disciplina urbanística.

6. Correspon a la Generalitat la competència compartida en matèria de dret de reversió en les expropiacions urbanístiques en el marc de la legislació estatal.

**Article 150.** *L'organització de l'Administració de la Generalitat*

Correspon a la Generalitat, en matèria d'organització de la seva Administració, la competència exclusiva sobre:

- a) L'estructura, la regulació dels òrgans i directius públics, el funcionament i l'articulació territorial.

# La gestión integrada del litoral en el contexto europeo

---



CONSELLERIA  
MEDI AMBIENT  
I TERRITORI  
DIRECCIÓ GENERAL  
TERRITORI I PAISATGE



En esta Ley, referida básicamente a la gestión y conservación de este patrimonio natural, se desarrollan asimismo los principios establecidos en el artículo 45 del texto constitucional y se recogen los criterios contenidos en la Recomendación 29/1973 del Consejo de Europa, sobre protección de zonas costeras, en la Carta del Litoral de 1981 de la Comunidad Económica Europea y en otros planes y programas de la misma.

En este contexto, en modo alguno se puede considerar a la presente Ley como una mera reforma de la actual. Se trata, en rigor, de una Ley nueva, con una concepción distinta de la regulación del dominio público marítimo-terrestre, sin perjuicio de lo que para materias concretas se establezca en las correspondientes leyes especiales a las que ésta se remite. No obstante su mayor ámbito, la Ley dedica su principal atención a la costa o litoral, que es donde se plantean los mayores

La preocupación por la protección del litoral europeo se remonta a la década de 1960, cuando se empezaron a hacer evidentes las presiones y los riesgos a que estaba sometido un espacio tan sensible, que, por otro lado, genera buena parte de la riqueza del continente: En este contexto se aprobó la primera Recomendación 29/1973 del Consejo de Europa sobre la protección de las zonas costeras, que en 1981 sirvió de base para la aprobación de la Carta europea del litoral.

consiste en restaurar en toda su pureza principios de hondo arraigo en nuestro Derecho histórico pero que habían quedado debilitados en su aplicación. En otros casos, en cambio, se incorporan preceptos y técnicas de nuevo cuño, con los que se trata de dar solución a los problemas derivados de la congestión y degradación del litoral a que antes se ha

marítimo-  
legislación  
de limitaci  
carácter de  
Comunida  
la presente  
el ejercicio  
asegurar la  
adecuado,  
establecida  
a los terre  
mayor par  
ción hasta  
objetivos c  
gura la vi  
finalidad e  
de protecc  
de determi  
perjudicial  
sensible, co  
de la cons  
obtenerse  
tiene esa c

# Recomendación 2002/413/CE, sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa

En 2002, prácticamente treinta años después de los primeros pasos de la política europea de protección del litoral, se aprobó la Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2002, sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa. La disposición, que no tiene carácter vinculante, quería convertirse en un marco de referencia para articular una estrategia común en la ordenación de este espacio desde la necesidad de buscar una gestión integrada, tal como defendían las políticas europeas desde la década de 1970.

## II

(Actos cuya publicación no es una condición para su aplicabilidad)

## CONSEJO

RECOMENDACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO  
de 30 de mayo de 2002  
sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa

(2002/413/CE)

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, el apartado 1 de su artículo 175,

Vista la propuesta de la Comisión,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social <sup>(1)</sup>,

Visto el dictamen del Comité de las Regiones <sup>(2)</sup>,

De conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado <sup>(3)</sup>,

Considerando lo siguiente:

- (1) Las zonas costeras revisten gran importancia en Europa desde un punto de vista medioambiental, económico, social, cultural y de recreo.
- (2) La biodiversidad de las zonas costeras es única en lo que se refiere a la flora y a la fauna.
- (3) Debe tenerse en cuenta el capítulo 17 del Programa 21, aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente celebrada en Río en junio de 1992.
- (4) El informe de 1999 de la Agencia Europea del Medio Ambiente apunta a un deterioro continuo de las condiciones en las zonas costeras de Europa, tanto en las costas mismas como en lo relativo a la calidad de las aguas costeras.
- (5) La amenaza que pesa sobre las zonas costeras de la Comunidad es cada vez mayor debido a los efectos del cambio climático, y en particular a la subida del nivel del mar, a los cambios en la frecuencia y fuerza de los temporales y al aumento de la erosión costera y de las inundaciones.

<sup>(1)</sup> DO C 155 de 29.5.2001, p. 17.

<sup>(2)</sup> DO C 148 de 18.5.2001, p. 23.

<sup>(3)</sup> Dictamen del Parlamento Europeo de 5 de julio de 2001 (DO C 65 E de 14.3.2002, p. 309), Posición común del Consejo de 13 de diciembre de 2001 (DO C 58 E de 5.3.2002, p. 1), y Decisión del Parlamento Europeo de 10 de abril de 2002. Decisión del Consejo de 7 de mayo de 2002.

(6) El aumento de la población y de las actividades económicas constituye una amenaza creciente tanto para el equilibrio medioambiental como social de las zonas costeras.

(7) El declive de la actividad pesquera y del empleo conexo convierte a numerosas regiones que dependen de dicha actividad en zonas muy vulnerables.

(8) Las disparidades regionales existentes en la Comunidad afectan a la gestión y conservación de las zonas costeras de forma diferente en cada caso.

(9) Es fundamental aplicar una gestión de las zonas costeras que sea sostenible desde el punto de vista medioambiental, equitativa desde el punto de vista económico, responsable desde el punto de vista social y sensible desde el punto de vista cultural, manteniendo la integridad de este importante recurso, considerando al mismo tiempo las actividades y usos locales tradicionales que no presenten riesgos para las zonas naturales sensibles ni para la supervivencia de las especies salvajes de la fauna y flora costeras.

(10) La Comunidad apoya una gestión integrada a mayor escala mediante instrumentos horizontales. Las actuaciones que se llevan a cabo en el marco de las mismas contribuyen a la gestión integrada de las zonas costeras.

(11) La Comisión señala en sus Comunicaciones <sup>(4)</sup> al Consejo y al Parlamento Europeo que la gestión integrada de las zonas costeras requiere una actuación estratégica coordinada y concertada a escala regional y local, que cuente con la orientación y el respaldo de un marco adecuado a escala nacional.

(12) El programa de demostración de la Comisión sobre la gestión integrada de las zonas costeras define principios de buena gestión de las zonas costeras.

<sup>(4)</sup> COM(97) 744 y COM(2000) 547.

tanto en zonas rurales como urbanas, turismo y esparcimiento, industria y minas, gestión de los residuos, agricultura y educación;

b) abarcar todos los niveles administrativos;

c) analizar los intereses, cometido y preocupaciones de los ciudadanos, las organizaciones no gubernamentales y el sector empresarial;

d) determinar las organizaciones y estructuras de cooperación interregionales pertinentes, y

e) consignar las políticas y medidas legislativas aplicables.

#### CAPÍTULO IV

##### Estrategias nacionales

1. En función de los resultados del inventario, los Estados miembros de que se trate, en cooperación con las autoridades regionales y las organizaciones interregionales, si procede, deberían desarrollar una estrategia nacional o, en su caso, varias estrategias nacionales para aplicar los principios para la gestión integrada de las zonas costeras.

2. Estas estrategias podrán referirse específicamente a las zonas costeras, o inscribirse en una estrategia o programa más amplio para el fomento de la gestión inte-

v) actual aplicando los mecanismos de desarrollo regional, c) desarrollar o mantener las normas o las políticas y programas nacionales, y en su caso regionales o locales, aplicables tanto a las zonas marinas como a las zonas terrestres de las costas;

d) en particular, determinar medidas para fomentar iniciativas ascendentes y la participación pública en materia de gestión integrada de las zonas costeras y de sus recursos;

e) determinar fuentes de financiación duraderas para las iniciativas en materia de gestión integrada de las zonas costeras cuando sea necesario, y estudiar cómo aprovechar de la mejor forma posible los mecanismos financieros existentes tanto a nivel comunitario como nacional;

f) definir mecanismos para garantizar una aplicación íntegra y coordinada de la legislación y las políticas de la Comunidad que tengan incidencias en las zonas costeras, incluso a la hora de revisar las políticas comunitarias existentes;

g) incluir sistemas adecuados de control y de difusión de la información al público sobre sus zonas costeras. Estos sistemas deberían recoger y suministrar información en formatos adecuados y compatibles para los responsables locales, regionales y nacionales, con el fin de facilitar la gestión integrada. Entre otros podrán utilizarse como base a tal efecto los trabajos de la Agencia Europea del Medio Ambiente. Estos datos deben ser accesibles al público con arreglo a la legislación comunitaria aplicable, en particular la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo (1).

(15) Desde la Resolución del Consejo de 6 de mayo de 1994, la Unión Europea ha experimentado un incremento de la presión sobre los recursos costeros, un aumento de la población costera y un desarrollo de las infraestructuras cercanas a la costa y en el litoral.

(16) La gestión integrada de las zonas costeras implica muchos factores, entre los cuales la ordenación territorial y la utilización del suelo sólo se ven afectados de forma accesorio.

(17) Con arreglo a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad consagrados en el artículo 5 del Tratado y al Protocolo nº 7 del Tratado de Amsterdam sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, y habida cuenta de la diversidad de las condiciones en las zonas costeras y en los marcos jurídicos e institucionales de los Estados miembros, los objetivos de la acción propuesta pueden lograrse mejor mediante orientaciones a escala comunitaria.

RECOMIENDAN:

#### CAPÍTULO I

##### Un planteamiento estratégico

Los Estados miembros deberían tener en cuenta la estrategia para un desarrollo sostenible y la Decisión del Parlamento Europeo y el Consejo por la que se aprueba el sexto programa de acción en materia de medio ambiente (1), y deberían adoptar, para la gestión de sus zonas costeras, un planteamiento estraté-

#### Principios

Al formular las estrategias nacionales y las medidas basadas en estas estrategias, los Estados miembros deberían seguir los principios de una gestión integrada de las zonas costeras para garantizar una correcta gestión de las zonas costeras que tenga en cuenta las buenas prácticas definidas, entre otras, en el programa de demostración de la Comisión sobre la ordenación integrada de las zonas costeras. En concreto, la gestión de las zonas costeras debería llevarse a cabo sobre la base de:

a) una perspectiva amplia y global (temática y geográfica) que tome en cuenta la interdependencia y disparidad de los sistemas naturales y las actividades humanas que tengan incidencias en las zonas costeras;

b) una perspectiva a largo plazo que tenga en cuenta el principio de cautela y las necesidades de las generaciones actuales y futuras;

c) una gestión modulada en un proceso gradual que facilite las adaptaciones según surjan problemas y evolucionen los conocimientos. Ello exige una sólida base científica relativa a la evolución de las zonas costeras;

d) las características locales y la gran diversidad de las zonas costeras de Europa, de forma que pueda responderse a sus necesidades prácticas con soluciones específicas y medidas flexibles;

e) un trabajo en sintonía con los procesos naturales y que respete la capacidad de carga de los ecosistemas, con lo cual las actividades humanas serán más respetuosas con el medio ambiente, más responsables socialmente y racionales, desde el punto de vista económico, a largo plazo;

Los Estados miembros deberían establecer o actualizar un inventario global para determinar los principales agentes, las normas y las instituciones que influyen en la gestión de sus zonas costeras.

En función de los resultados del inventario, los Estados miembros de que se trate, en cooperación con las autoridades regionales y las organizaciones interregionales, si procede, deberían desarrollar una estrategia nacional o, en su caso, varias estrategias nacionales para aplicar los principios para la gestión integrada de las zonas costeras.

**PLAN ESTRATEGICO PARA LA GESTIÓN INTEGRADA  
DE LAS ZONAS COSTERAS DE CATALUÑA**



**Memoria ambiental**

Julio de 2004



Departamento de Medio Ambiente y Vivienda

  
Interreg III B –  
Mediterráneo Occidental



 **Generalitat  
de Catalunya**

**Gestión Integrada de las Zonas Costeras  
en España**

*Informe de España en cumplimiento de los requerimientos del  
capítulo VI de la Recomendación del Parlamento Europeo y del  
Consejo de 30 de Mayo de 2002 sobre la aplicación de la gestión  
integrada de las zonas costeras en Europa*

El Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras en el Mediterráneo (enero 2008)

Este protocolo tiene como objetivo, en términos análogos a la Recomendación 2002/413/CE, establecer un marco común para la gestión integrada de las zonas costeras, pero en este caso del mar Mediterráneo.

Se trata del primer instrumento jurídico internacional vinculante que se aprueba sobre la gestión integrada de las zonas costeras

Artículo 5. *Objetivos de la gestión integrada de las zonas costeras.*

La gestión integrada de las zonas costeras tiene por finalidad:

- a) facilitar, por medio de una planificación racional de las actividades, el desarrollo sostenible de las zonas costeras, garantizando que se tengan en cuenta el medio ambiente y los paisajes de forma conciliada con el desarrollo económico, social y cultural;
- b) preservar las zonas costeras en beneficio de las generaciones presentes y futuras;
- c) garantizar la utilización sostenible de los recursos naturales, en particular en lo que respecta al uso del agua;
- d) garantizar la preservación de la integridad de los ecosistemas costeros así como de los paisajes costeros y de la geomorfología costera;
- e) prevenir y/o reducir los efectos de los riesgos naturales y en particular del cambio climático, que puedan ser debidas a actividades naturales o humanas;
- f) garantizar la coherencia entre las iniciativas públicas y privadas y entre todas las decisiones de las autoridades públicas, a escala nacional, regional y local, que afectan a la utilización de la zona costera.

Artículo 6. *Principios generales de la gestión integrada de las zonas costeras.*

En aplicación de las disposiciones del presente Protocolo, las Partes se guiarán por los principios siguientes de gestión integrada de las zonas costeras:

- a) tener especialmente en cuenta la riqueza biológica, la dinámica y el funcionamiento naturales de la zona intermareal así como la complementariedad y la interdependencia entre la parte marina y la parte terrestre que constituyen una entidad única;
- b) tomar en consideración de manera integrada el conjunto de los elementos relativos a los sistemas hidrológicos, geomorfológicos, climáticos, ecológicos, socioeconómicos y culturales para no superar la capacidad de carga de la zona costera y para prevenir los efectos negativos de las catástrofes naturales y del desarrollo;
- c) aplicar un enfoque ecosistémico en la planificación y la gestión de las zonas costeras a fin de garantizar su desarrollo sostenible;
- d) garantizar una gobernanza adecuada que permita una participación suficiente, de manera adecuada y oportuna, en un proceso de decisión transparente de las poblaciones locales y los sectores de la sociedad civil interesados en las zonas costeras;
- e) garantizar una coordinación institucional intersectorial organizada de los diversos servicios administrativos y autoridades regionales y locales competentes en las zonas costeras;
- f) formular estrategias, planes y programas de uso del suelo que abarquen el urbanismo y las actividades socioeconómicas así como otras políticas sectoriales pertinentes;
- g) tener en cuenta la multiplicidad y la diversidad de actividades en las zonas costeras y dar prioridad, cuando sea necesario, a los servicios públicos y a las actividades que requieran, a los efectos de utilización y emplazamiento, la proximidad inmediata del mar;
- h) garantizar una ordenación equilibrada del territorio en toda la zona costera y evitar una concentración y una expansión urbanas innecesarias;
- i) proceder a evaluaciones preliminares de los riesgos relacionados con las diversas actividades humanas e infraestructuras a fin de evitar y de reducir sus impactos negativos en las zonas costeras;
- j) evitar que se produzcan daños en el medio ambiente costero y, si se producen, realizar una restauración adecuada.

# El proyecto de Ley de ordenación del litoral

---



## OBJETIVOS PARTICULARES DEL PROYECTO DE LEY

Adecuar el marco legal catalán a las potencialidades de los artículos 149.3 y 149.4 del Estatuto ya los decretos de traspasos de competencias operados por el Real decreto 3301/1981, de 18 de diciembre, el Real decreto 1404/2007, de 19 de octubre y el Real decreto 1387/2008, de 1 de agosto.

Transponer al ordenamiento catalán los objetivos y principios del Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo, adoptado en el marco del Convenio para la protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo (Convenio de Barcelona).

Articular nuevos instrumentos de ordenación y gestión del espacio litoral a través de un plan territorial sectorial de ordenación del litoral y unos planes de usos del litoral y las playas que incorporen disposiciones específicas en lo que respecta al dominio público marítimo-terrestre.

Simplificar los procedimientos administrativos, acercar la toma de decisiones al ciudadano de acuerdo con el principio de subsidiariedad y dar mayor seguridad jurídica y criterios claros a los gestores de este espacio.

Delimitar los tramos naturales y urbanos de las playas, estableciendo una clasificación más adecuada a la diversidad de nuestro litoral y definiendo un régimen de ocupación y uso de las mismas.

Articular un régimen económico y financiero propio del dominio público marítimo-terrestre catalán que permita desarrollar políticas más ambiciosas en la ordenación del litoral y garantice que los recursos obtenidos por la explotación del dominio se reinvierten en el espacio litoral.

Articular instrumentos de participación pública que velen por una buena gobernanza a lo largo del proceso de gestión integrada de las zonas costeras, garantizando la participación adecuada de todos los interesados en la planificación y gestión del espacio litoral

Encontrar un nuevo encaje en la concurrencia de competencias en el litoral catalán a través de un modelo de gestión integrada del espacio costero con la Generalitat como administración de referencia y un mayor protagonismo de los ayuntamientos.

El 22 de julio de 2020, después de cuatro años de tramitación administrativa y más de un año de tramitación parlamentaria, finalmente el Proyecto de ley de ordenación del litoral vio su aprobación definitiva en la Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral, que contó con el un amplio apoyo parlamentario con 108 votos favorables, ninguno en contra y solo 16 abstenciones.

La norma fue publicada en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* el 3 de agosto de 2020 y entró en vigor el 3 de setiembre del mismo año.



# Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral: un enfoque de gestión integrada

---

## Ámbito de aplicación y finalidades



# Ámbito de aplicación

**Bienes de dominio público y ecosistemas marítimo-terrestres del litoral de Cataluña.**

**Zona de influencia del DPMT:** una franja mínima de mil metros, aplicada en proyección horizontal tierra adentro, desde el deslinde del dominio público marítimo-terrestre, en todo el litoral de Cataluña, franja que puede ser ampliada pero nunca reducida por el Plan de protección y ordenación del litoral.



# Se asumen como finalidades de la Ley los objetivos de la gestión integrada de las zonas costeras

a) Facilitar, mediante una planificación racional de las actividades, el desarrollo sostenible de las zonas costeras, garantizando que se tengan en cuenta el medio ambiente y los paisajes de forma conciliada con el desarrollo económico, social y cultural.

b) Establecer medidas de conservación de las playas naturales y de recuperación de la calidad ambiental de las playas.

c) Preservar y recuperar las zonas costeras, sus ecosistemas y las especies protegidas, en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

d) Garantizar la preservación y la recuperación de la integridad de los ecosistemas de la costa, y también de los paisajes y la geomorfología costeros.

e) Prevenir y reducir los efectos de los riesgos naturales, y en particular de la emergencia climática, que puedan ser causados por actividades naturales o humanas.

f) Adaptar las zonas costeras a los efectos del cambio climático.

g) Garantizar la coherencia entre las iniciativas públicas y privadas, priorizando siempre las iniciativas de conservación, recuperación y protección públicas, y entre todas las decisiones de las diversas administraciones públicas que afectan a la utilización de la zona costera.

h) Prevenir y mitigar el cambio climático.

i) Conservar y velar por mantener las masas de agua en el ámbito costero.

j) Limitar el acceso a las playas según su capacidad de carga y regular su acceso, para detener la pérdida de biodiversidad y preservar las especies protegidas.

# Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral: un enfoque de gestión integrada

---

## Los planes de ordenación y gestión



# Se asumen como directrices del planeamiento los principios generales de la gestión integrada

- a) Priorizar la riqueza biológica, la dinámica y el funcionamiento naturales de la zona intermareal, la necesidad de recuperación de la dinámica sedimentaria natural, así como la complementariedad y la interdependencia entre la parte marina y la parte terrestre que constituyen una entidad única.
- b) Tomar en consideración, de manera integrada, el conjunto de aspectos relativos a los sistemas hidrológicos y geomorfológicos y a los impactos climáticos, ecológicos, socioeconómicos y culturales para no superar la capacidad de carga de la zona costera y para prevenir los efectos externos negativos y los del desarrollo, de la emergencia climática y de las catástrofes naturales que de ellos se derivan.
- c) Aplicar un enfoque ecosistémico en la planificación y la gestión de las zonas costeras a fin de garantizar su desarrollo sostenible.
- d) Garantizar una gobernanza adecuada que permita una suficiente participación, de manera apropiada y oportuna, en un proceso de decisión transparente de las poblaciones locales y los sectores de la sociedad civil interesados en las zonas costeras.
- e) Garantizar una coordinación institucional intersectorial organizada de los diversos servicios administrativos y autoridades competentes en las zonas costeras.
- f) Formular estrategias de utilización de la zona costera que abarquen el urbanismo y las actividades socioeconómicas, así como otras políticas sectoriales pertinentes.
- g) Tener en cuenta la multiplicidad y la diversidad de actividades en las zonas costeras y dar prioridad a los servicios públicos que requieran, a los efectos de utilización y emplazamiento, la proximidad inmediata del mar.
- h) Garantizar la conservación y la recuperación del territorio en toda la zona costera y prohibir la concentración y expansión urbanas que se opongan a los principios y valores de protección, conservación y ordenación que establece la presente ley.
- i) Realizar evaluaciones preliminares de los riesgos relacionados con las diversas actividades humanas e infraestructuras a fin de preservar la seguridad de las personas y evitar y reducir los impactos negativos en las zonas costeras.
- j) Impedir que se produzcan daños tanto en los ecosistemas litorales como en el medio ambiente costero y, si se producen, sancionar a los responsables y obligarlos a hacer su adecuada restauración, de acuerdo con la normativa.
- k) Incluir las directrices de paisaje que afecten al litoral de conformidad con los catálogos de paisaje y los planes territoriales que les sean aplicables.
- l) Regular las actividades para impedir que perjudiquen la biodiversidad y los valores ecológicos del litoral.

La ordenación y la gestión del litoral deben llevarse a cabo mediante los siguientes instrumentos de planificación

a) **El Plan de protección y ordenación del litoral:** el instrumento básico de ordenación y gestión integrada del ámbito terrestre y marino del litoral catalán

b) **Los planes de uso del litoral y de las playas:** son un instrumento de desarrollo del Plan de protección y ordenación del litoral que tienen por objeto, en el dominio público marítimo-terrestre y en los terrenos de titularidad pública situados en su zona de servidumbre de protección que incluya el plan, ordenar las ocupaciones para los servicios de temporada y las actividades que se planifique situar en ellos y que solo exijan, en su caso, instalaciones desmontables o bienes muebles.

# El Plan de protección y ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público marítimo-terrestre, debe contener:

a) El diagnóstico y la caracterización del estado del litoral, con indicación de la tipología de costa, la climatología, los espacios protegidos y la determinación de su regresión o acreción.

b) La indicación gráfica de la línea de deslinde del dominio público marítimo-terrestre y de las servidumbres de protección y tránsito, y la delimitación de la zona de influencia.

c) La clasificación y la categorización de los tramos de playas, de acuerdo con los criterios fijados por el artículo 19, la determinación de los umbrales de su capacidad de carga y la definición de los límites máximos de ocupación.

d) La localización de las infraestructuras y las instalaciones existentes, así como la determinación, en su caso, de nuevas infraestructuras o instalaciones y de sus ampliaciones.

e) La localización de, como mínimo, los principales accesos al mar y de las correspondientes zonas de aparcamiento.

f) La identificación de las playas donde hay peligro de desprendimientos y caídas de piedras y otros materiales desde los taludes adyacentes.

g) Los criterios territorializados para atender las demandas de autorizaciones y de los servicios de temporada de las playas en dominio público marítimo-terrestre.

h) Los criterios territorializados para resolver las demandas para el otorgamiento, renovación, prórroga, modificación y extinción de concesiones, así como los criterios de gradación de los plazos de otorgamiento y prórroga de las mismas.

i) Las medidas normativas o de actuación necesarias para preservar la integridad y la recuperación de la geomorfología y de los ecosistemas y paisajes costeros y el establecimiento de la regulación de las fachadas costeras en el ámbito territorial del plan, referidas, entre otros aspectos, a la preservación de unidades visuales y a puntos de interés de conformidad con los catálogos de paisaje y los planes territoriales que les sean aplicables.

j) Las medidas de adaptación de la costa a los efectos del cambio climático de acuerdo con las estrategias que se establezcan.

k) Los criterios para determinar las prioridades de inversión en el ámbito territorial del plan.

l) La identificación de los tramos de los caminos de ronda que son accesibles y de los que no lo son.

m) La identificación y la clasificación de las playas y otras zonas de baño en función del riesgo para las vidas humanas, y las normas, directrices y recomendaciones para su uso.

n) Fijar la distribución de las rampas públicas a lo largo del litoral, manteniendo las rampas ya existentes en playas urbanas siempre que sean compatibles con los usos que estén permitidos en ellas.

# Los planes de uso del litoral y de las playas, de acuerdo con el contenido del Plan de protección y ordenación del litoral, deben

a) Regular los servicios de temporada de las playas y de aquellas actividades que el Plan prevé que puedan ser objeto de autorización en el dominio público marítimo-terrestre y, en su caso, en los terrenos de titularidad pública que incluya situados en su zona de servidumbre de protección, atendiendo a la clasificación de las playas, los umbrales de capacidad de carga y los límites máximos de las ocupaciones fijadas por el Plan de protección y ordenación de litoral.

b) Regular la utilización de las playas, los servicios mínimos de vigilancia y salvamento, la seguridad humana en los lugares de baño, la accesibilidad y otras condiciones generales sobre el uso de las playas y sus instalaciones. En las playas donde se determine peligro de desprendimientos desde los taludes adyacentes, deben delimitarse las zonas de seguridad donde han de adoptarse las correspondientes medidas preventivas e informativas del peligro.

c) Determinar las actividades susceptibles de ser autorizadas en la playa por el ayuntamiento como consecuencia de fiestas de relevancia local, eventos deportivos, culturales, de interés general con repercusión turística u otras ocupaciones mediante instalaciones desmontables.

d) Concretar las actividades y las instalaciones que pueden llevarse a cabo en el paseo marítimo.

e) Establecer los criterios para la apropiada integración paisajística de las instalaciones admitidas y la obligación de adecuar las actividades propuestas a la normativa de contaminación acústica.

f) Regular la obligatoriedad de que cualquier autorización que pueda ser otorgada y cualquier explotación de servicios de temporada que pueda ser adjudicada dispongan de un régimen de responsabilidad que garantice que se podrá hacer frente a los daños que puedan derivarse hasta la completa retirada de las instalaciones.

g) Fijar el plazo de vigencia de las autorizaciones que puedan otorgarse y de la explotación de los servicios de temporada que puedan adjudicarse, que no puede exceder los cuatro años.

h) Determinar las playas que deben disponer de lugares de baño accesibles y el número mínimo de puntos que corresponden a cada una de ellas.

i) Prohibir las actividades privadas molestas e incompatibles con los valores medioambientales en las playas situadas en los espacios protegidos del litoral.

# Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral: un enfoque de gestión integrada

---

## Los instrumentos de participación



# Los consejos rectores: órganos colegiados que velan por la aplicación de los planes y ejercen funciones de participación, consulta, tutela de la gestión y evaluación

a) Establecer, de acuerdo con las disposiciones del mismo instrumento de gestión y ordenación, las directrices para ejercer la gestión de los espacios litorales.

b) Aprobar el programa de actuación y la memoria anual de gestión.

c) Proponer el presupuesto anual de inversiones en el ámbito territorial correspondiente de acuerdo con las prioridades fijadas por los instrumentos de gestión y ordenación.

d) Hacer el seguimiento de las actuaciones de las administraciones representadas que puedan afectar al espacio litoral.

e) Ser objeto de consulta en la tramitación de cualquier disposición, plan o programa que afecte al ámbito territorial del instrumento de ordenación y gestión.

f) Proponer y promover medidas y actuaciones para la mejora del espacio litoral de acuerdo con los principios y los objetivos que establece la presente ley.

g) Proponer, en su caso, modificaciones del instrumento de ordenación y gestión o la aprobación de nuevos instrumentos de gestión.

h) Evaluar el cumplimiento de los objetivos del Plan.

# Comisión de Ordenación del Litoral

1. Se crea la Comisión de Ordenación del Litoral, dependiente del departamento competente en materia de ordenación del litoral, con funciones de carácter resolutivo, consultivo, informativo y, a petición de los ayuntamientos, con funciones interpretativas.
2. La composición de la Comisión de Ordenación del Litoral, que debe establecerse por reglamento, debe garantizar que estén representados los departamentos y los entes locales con competencias en materia de ordenación del litoral y que cuenten con la participación de personas con reconocido prestigio profesional y experiencia en materia ambiental, de lucha contra el cambio climático, de costas y de urbanismo.
3. Corresponden a la Comisión de Ordenación del Litoral las competencias de aprobar definitivamente el plan de uso del litoral y de las playas, otorgar las concesiones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre, establecer sus modificaciones sustanciales y sus prórrogas, y las otras que puedan serle atribuidas por reglamento.
4. El consejero del departamento competente en materia de ordenación del litoral puede someter a consulta de la Comisión de Ordenación del Litoral los asuntos en esta materia que considere conveniente.

# Conservatorio del Litoral de Cataluña

1. El Gobierno, en el plazo de un año a contar de la entrada en vigor de la presente ley, debe crear el Conservatorio del Litoral de Cataluña, con los objetivos de salvaguardar y recuperar la parte del litoral más amenazada por la urbanización y la artificialización, a partir de la adquisición pública del suelo.
2. El Conservatorio del Litoral de Cataluña debe financiarse con las aportaciones del Gobierno, mediante los presupuestos de la Generalidad, y con las aportaciones de las demás administraciones, de entidades y de empresas.
3. El proceso de creación del Conservatorio del Litoral de Cataluña debe ser participativo y contar con expertos en materia ambiental y territorial, entidades de conservación del medio natural y representantes de los entes locales.

# La necesidad de avanzar hacia una planificación marítima integrada

---



# La ordenación del espacio marítimo



Directiva 2014/89/UE, de 23 de julio, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo

Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo

Los planes de ordenación del espacio marítimo

# Los nuevos planes de ordenación del espacio marítimo

- Los nuevos planes de ordenación del espacio marítimo, ahora en tramitación, tienen como objetivo articular una ordenación conjunta del espacio marítimo e incorporan, por primera vez, las interacciones tierra-mar. Ahora bien, el análisis de sus previsiones permite apreciar que muchas de las interacciones tierra-mar que podrían tener impactos significativos en los citados espacios tampoco se abordan por encontrarse reguladas en otros instrumentos de planificación.
- De hecho, los POEM, se limitan en la práctica a fijar algunos criterios que pueden contribuir a mejorar la coexistencia de los usos y actividades, y a zonificar los ámbitos protegidos o potencialmente protegibles. Asumiendo, sin embargo, que el grueso de la regulación recae en otros instrumentos vigentes o que se deberán desarrollar en el futuro.

# La Estrategia Marítima de Catalunya y el Anteproyecto de la Ley del Mar de Catalunya

---



# Estrategia Marítima de Catalunya

Una nueva herramienta que tiene origen en dos acuerdos del *Govern* de la Generalitat, de 2016 y 2018, por los cuales se creó el Programa de acción marítima de la Generalitat y la Estrategia marítima de Catalunya.

Un ejercicio que exige coordinación con los otros actores que ejercen competencias en el espacio marítimo y singularmente en materia portuaria, de ordenación del litoral, de espacios naturales protegidos y de aguas y pretende “vertebrar una verdadera política marítima integrada adaptada a la realidad” catalana.

Se trata de un documento no normativo, meramente estratégico, pero que necesariamente vincula al conjunto del *Govern* a la hora de desarrollar las respectivas políticas sectoriales y específicamente los planes que se proyecten sobre ese espacio marítimo.

# Anteproyecto de la Ley del Mar de Catalunya

Adecuar la normativa propia de rango legal a la normativa estatal básica, comunitaria y directrices europeas e internacionales actuales.

Iniciar el despliegue normativo autonómico de las transferencias en materia de investigación oceanográfica (previstas en el Real Decreto 1964/1982, de 30 de julio).

Establecer un marco coherente para la política marítima integrada de Catalunya.

Dotar de rango normativo a la Estrategia marítima de Catalunya 2030, para dar rango legal a los planes cuatrienales y los diferentes instrumentos que prevé ésta.

Desarrollar requerimientos previstos en la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático y garantizar el equilibrio entre el uso y las actividades que se desarrollan en el medio marino y la protección del medio ambiente.

Prever el modelo de ordenación del espacio marítimo y planificación espacial de los usos y actividades que tienen lugar en el medio marino con un enfoque ecosistémico.

Contemplar los aspectos y condiciones para una gobernanza sostenible del medio marino mediante la ordenación del espacio marítimo, la participación ciudadana, la cooperación regional entre cuencas y seguridad marítima.

Previsión y regulación del programa de recogida de datos ambientales y sectoriales en el ámbito marítimo.

Fomentar la presencia de la mujer en el mundo marítimo e inclusión de la perspectiva de género en la política marítima integrada y sus instrumentos.

Actualización de la regulación de las actividades marítimo-recreativas de la Ley 2/2010.

Creación del sistema de información geográfica marítimo de Catalunya.

Actualizar los contenidos de la ley 2/2010 en cuanto a inspección en el ámbito de la pesca y las actividades marítimas incorporando nuevas tecnologías más eficientes y eficaces y menos invasivas por la ciudadanía

Recoger el régimen sancionador actualizándolo, adaptándolo al contexto actual, ampliándolo a las nuevas normativas publicadas con posterioridad a 2010 ya la incorporación de las nuevas tecnologías.

Moltes gràcies

Dr. Josep M. Aguirre i Font

[josepmaria.aguirre@udg.edu](mailto:josepmaria.aguirre@udg.edu)



CONSELLERIA  
MEDI AMBIENT  
I TERRITORI  
DIRECCIÓ GENERAL  
TERRITORI I PAISATGE

