

La Ordenación del litoral: un estudio comparado entre Portugal y España

Coastal planning: a comparative study between Portugal and Spain

Yolanda Torres Barquilla

Universidad de Cádiz

SUMARIO. I. CONCEPTO DE LITORAL. II. LA ORDENACIÓN DEL LITORAL EN ESPAÑA Y PORTUGAL. III. EL CONTENIDO DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL LITORAL Y DE LOS PROGRAMAS DE LA ORLA COSTERA. 1. Naturaleza. 2. Forma de aprobación. 3. Ámbito de aplicación. 4. Vinculación. 5. Contenido. A. Zonificación del espacio y ordenación de los usos y actividades. B. Referencias a las playas. C. No clasificación de los suelos. D. Medidas para la protección y valorización de los recursos hídricos incluidos dentro del ámbito de aplicación de los programas de la orla costera. E. Introducción de pautas que deben ser respetadas por las entidades públicas. IV. CONCLUSIONES. V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La importancia del litoral en términos ambientales, económicos y sociales manifiesta la necesidad de la instauración de instrumentos encaminados a la ordenación de estos espacios.

Tanto en España como en Portugal, la ordenación del litoral ha tenido un papel trascendental. En Portugal se han aprobado los programas de ordenación de la orla costera mientras que en España algunas Comunidades Autónomas han aprobado planes de ordenación del litoral. Estos instrumentos, sin embargo, tienen sus diferencias. En este estudio analizaremos el camino que han seguido España y Portugal a la hora de ordenar su litoral y las diferencias entre los instrumentos que han utilizado para poder valorar las ventajas y deficiencias de cada uno de los regímenes.

PALABRAS CLAVE: Litoral- Orla costera- Planes de ordenación del litoral- Programas de la orla costera

Recibido: 6/12/2021

Aceptado: 9/06/2022

ABSTRACT: The importance of the coastline in environmental, economic and social terms shows the need for the establishment of instruments aimed at the management of these spaces.

In both Spain and Portugal, coastal planning has played a vital role. In Portugal, coastal management programs have been approved, while in Spain some Autonomous Communities have approved coastal management plans. These instruments, however, have their differences. In this study we will analyze the path that Spain and Portugal have followed in ordering their coastline and the differences between the instruments they have used to be able to assess the advantages and deficiencies of each of the regimes.

KEYWORDS: Coastline- Coastal fringe- Coastal management plans- Coastal fringe programs.

I. CONCEPTO DE LITORAL

El litoral es un término que, tanto en España como en Portugal, ha sido difícil de definir y que, en ocasiones, se ha utilizado de manera indistinta con otras expresiones.

Por un lado, en Portugal, el Decreto-ley núm. 302/90, de 26 de septiembre, que define el régimen de ordenación urbanística del litoral, utiliza los términos “*litoral*” y “*franja costera*” indistintamente y solo define este último como la franja a lo largo de la costa marítima, cuyo ancho está limitado por la línea de pleamar máxima viva equinoccial y por la línea ubicada a dos kilómetros de esa al interior (artículo 1.2)¹. En el mismo sentido, el Decreto-ley núm. 309/93, de 2 de septiembre, que regulaba la elaboración y aprobación de los planes de ordenación de la orla costera, hacía mención al “*litoral*” y a la “*orla costera*” como conceptos diferentes y después señalaba únicamente que los planes de ordenación de la orla costera tenían por objeto las aguas marítimas costeras e interiores, los respectivos lechos y márgenes y lo que denominaba “*franja terrestre de protección*” cuya largura máxima no excedía de los quinientos metros contados desde la línea que limita con el margen de las aguas del mar y la “*franja marítima de protección*” que tenía como límite la batimétrica de treinta metros².

¹ Según ALVES CORREIA, F., *Manual de Direito de Urbanismo*, vol.I, Almedina, Coimbra, 2008, p. 302, este Decreto-ley contiene “*estándares urbanísticos*” especiales o de eficacia diferida, en la medida en que traducen determinaciones materiales del ordenamiento fijadas por la ley, con la finalidad de establecer criterios que deben observar los planos obligatoriamente.

² Este Decreto-ley ha sido derogado y actualmente se encuentra en vigor el Decreto-ley núm. 159/2012, de 24 de julio, que regula la elaboración y el desarrollo de los planes de ordenación de la orla costera y establece el régimen sancionador aplicable a las infracciones practicadas en la orla costera (modificado por el Decreto-ley núm.132/2015, de 9 de julio).

Posteriormente, la Estrategia Nacional para la Gestión Integrada de la Zona Costera de 2009 sí diferenció entre “litoral”, “*orla costera*” y “*línea de costa*” en el anexo 3.1³. En primer lugar, define el “litoral” en términos generales como las porciones de territorio que están directa e indirectamente influenciadas por la proximidad del mar. Por su parte, la “*orla costera*” es definida como la porción del territorio donde el mar, asistido por la acción del viento, ejerce directamente su acción y que se extiende desde el margen hasta quinientos metros tierra adentro y, hacia el mar, hasta la batimétrica de treinta metros. Por último, señala el citado anexo de la Estrategia, que la “*línea de costa*” es la frontera entre tierra y mar, tomando como referencia la línea de pleamar máxima viva equinoccial. En idénticos términos se pronuncia también el artículo 2 del Decreto-ley núm. 159/2012, de 24 de julio, que regula la elaboración y el desarrollo de los planes de ordenación de la orla costera y establece el régimen sancionador aplicable a las infracciones practicadas en la orla costera (modificado por el Decreto-ley núm.132/2015, de 9 de julio).

Por su parte, la doctrina portuguesa también ha reparado en la dificultad de encontrar un consenso en cuanto al concepto de litoral⁴. Aun así, ALVES CORREIRA ha utilizado, a efectos jurídicos, el término “*zona costera*” y entiende que es una porción de tierra influenciada, directa e indirectamente, en términos biofísicos, por el mar, y que se extiende por un lado a la tierra, hasta donde esta influencia se siente y, por otro lado, al mar, hasta el borde exterior de la plataforma continental⁵.

Por lo que respecta a España, tampoco encontramos una definición clara de litoral. Ni la Constitución Española de 1978 (CE) ni la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC) concretan qué se entiende por tal e, incluso, en el caso de la LC se ha utilizado el término “litoral” indistintamente con el de “costa”, lo que ha dificultado su distinción⁶. Por otro lado, la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LPUSL) sí que ha definido brevemente el litoral en su preámbulo, señalando que es la franja de terreno en la que se encuentra el mar con la tierra.

³ Aprobada por Resolución del Consejo de Ministros núm. 82/2009.

⁴ En este sentido, VELOSO GOMES, F., “A gestão da zona costeira portuguesa”, *Revista da gestão costeira integrada*, 7 (2007), pp. 83-95 y ALVES CORREIA, F., “Linhas gerais do ordenamento e gestão da zona costeira em Portugal”, en *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge de Figueiredo Dias*, vol. IV, Coimbra Editora, 2010, pp. 167-170.

⁵ ALVES CORREIA, F. (2010:169).

⁶ En el preámbulo de la Ley de Costas de 1988, el legislador señala que la norma dedica su principal atención a la costa o litoral, pero sin definir que es uno u otro.

No obstante, conviene advertir que el “*litoral*”, como ha hecho referencia parte de la doctrina española, no es un concepto análogo ni al de “*costas*”, ni al de “*dominio público marítimo-terrestre*”⁷.

Por lo que se refiere a la delimitación del dominio público marítimo-terrestre debemos partir del artículo 132.2 de la CE. Este artículo señala que “*son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental*”. La LC, por su parte, también ha definido los bienes que conforman el dominio público marítimo-terrestre en sus artículos 3, 4 y 5, y ha concretado cuál es su extensión.

En contraposición, el término “*costa*” es un concepto que, como el de “*litoral*”, carece de precisión científica y goza de cierta ambigüedad jurídica. Pese a ello, parte de la doctrina mantiene que el término “*costa*” se ha reservado para hacer referencia al medio terrestre y el de “*litoral*” para comprender también al medio marino⁸.

Ante la inexistencia de un concepto común del litoral en la legislación estatal, el Decreto 72/1994, de 26 de mayo, del Gobierno balear referente a los Planes de Ordenación del Litoral de las Islas Baleares, realiza su propia definición. Así, el artículo 2 del Decreto señala que se entiende por litoral “*a efectos del presente Decreto*”, “*todas aquellas zonas en que normalmente puedan darse fenómenos capaces de producir consecuencias perceptibles y significativas en la ribera del mar y demás áreas del dominio público marítimo-terrestre próximo a la línea de costa. En cualquier caso, el litoral contendrá la zona costera en la que se desarrollan actividades lúdicas o recreativas con los límites establecidos en la Ley y el Reglamento de Costas*”. Asimismo, indica que “*el límite interior del litoral será el de la zona de influencia prevista en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y el exterior la línea base de las aguas interiores*”.

⁷ Entre otros vid. MORENO CÁNOVES, A., *Régimen jurídico del litoral*, Tecnos, Madrid, 1990, p. 135; CARBALLEIRA RIVERA, M.T. (Coord.), *Ordenación del litoral*, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 2011, p. 12; MENÉNDEZ REXACH, A., “La gestión integrada del litoral”, en NÚÑEZ LOZANO, M.C. (Dir.), *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea*, Iustel, Madrid, 2010, pp. 135-136; y PÉREZ GÁLVEZ, J.F., “La ordenación de los espacios terrestres”, en NÚÑEZ LOZANO, M.C. (Dir.), *Estudios Jurídicos sobre el Litoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 58.

⁸ Vid. CARBALLEIRA RIVERA, M.T. (2011:12); ZAMORANO WISNES, F.J., *La ordenación del litoral. Una propuesta de gestión integrada*, La Ley, Madrid, 2014, p. 64; y PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (2016:58 y 66). ZAMORA ROSELLÓ, M. R., “El derecho al litoral: gobernanza territorial y marítima”, en MORENO LINDE, M., y VERA JURADO, D., *Ciudad y territorio en el siglo XXI: reflexiones desde el Derecho Público*, Universidad de Sevilla, 2020, pp. 51-80, también apuesta por un concepto de litoral que abarque una zona terrestre y otra marítima y, por ello, parte de la definición que se incluyó en el estudio publicado en 1987 por el Instituto del Territorio y Urbanismo en el que se define el litoral como la franja de interacción de los sistemas marítimos y terrestres con características y actividades específicas. Por su parte, SANZ LARRUGA, F., “Ordenación del litoral: la Economía Azul del Pacto Verde, articulación de instrumentos de ordenación del litoral y la Ley 8/2020 de Cataluña”, en GARCÍA ÁLVAREZ, G., JORDANO FRAGA, J., LOZANO CUTANDA, B. y NOGUEIRA LÓPEZ, A. (Coords.), *Observatorio de políticas ambientales 2021*, CIEMAT, Madrid, 2021, pp. 690-712, alude a la concepción “*anfibia*” del litoral para hacer referencia a que este espacio abarca una zona marítima y otra terrestre.

o los límites marítimos para las zonas de baño, fijados en el artículo 69 del vigente Reglamento para desarrollo y ejecución de la Ley de Costas”.

En el mismo sentido, el artículo 35 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA) indica que “*se considera espacio litoral, a los efectos de esta ley, la zona de influencia del dominio público marítimo terrestre definida por la legislación específica en materia de costas, excluyendo de la misma las zonas contiguas a los márgenes de los ríos*” y añade que “*los instrumentos de ordenación territorial y urbanística podrán incorporar al espacio litoral aquellas otras zonas que se consideren necesarias para alcanzar los objetivos de protección y accesibilidad del litoral*”.

En todo caso, parece indiscutible que tanto en España como en Portugal el litoral es un espacio caracterizado por estar en contacto con zonas marítimas y terrestres. Sin embargo, para lo que a nuestro estudio interesa, lo importante no es tanto el concepto de litoral, sino la extensión del mismo. De esta forma en este estudio nos centraremos en el “*litoral*” que es objeto de la función pública de ordenación del litoral y que forma parte del ámbito de aplicación de los planes de ordenación, excluyendo la “*ordenación espacial marítima*” regulada en España en el Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo y, en Portugal, en la Ley nº 17/2014, de 10 de abril y el Decreto-Ley nº 38/2015 que desarrolla la Ley nº 17/2014⁹. En el caso de España, como veremos, este litoral que ordenan los planes de ordenación del litoral abarca, principalmente, una zona terrestre y, en algunos casos, las aguas interiores. Por su parte, en Portugal la planificación de los programas de la orla costera se realiza tomando como concepto clave la “*orla costera*” -y no el litoral como en España- que es, como ya hemos adelantado, la porción del territorio que se extiende hasta quinientos metros tierra adentro y, hacia el mar, hasta la batimétrica de treinta metros.

⁹ Respecto a la necesidad de una planificación integrada del mar y tierra podemos ver ZAMORA ROSELLÓ, M. R., “Mar y tierra: un paso más en las propuestas de ordenación”, en MÍGUEZ MACHO, L., y SANZ LARRUGA, F. J., *Instrumentos jurídico-administrativos de cooperación entre España y Portugal en la gestión de los recursos naturales*, Andavira, 2020, pp. 155-162. Asimismo, y concretamente sobre la inexistente conexión entre la ordenación del espacio marítimo y la ordenación del litoral en España y Portugal podemos ver TORRES BARQUILLA, Y. “La inexistente conexión entre la ordenación del espacio marítimo y la ordenación del litoral. Un estudio comparado entre Portugal y España”, en MÍGUEZ MACHO, L., y SANZ LARRUGA, F. J., *Instrumentos jurídico-administrativos de cooperación entre España y Portugal en la gestión de los recursos naturales*, Andavira, 2020, pp. 145-153. Por su parte, LOBO RODRIGO, A., “Costas: la construcción del ámbito espacial marítimo como parte integrante del territorio canario”, en GARCÍA ÁLVAREZ, G., JORDANO FRAGA, J., LOZANO CUTANDA, B. y NOGUEIRA LÓPEZ, A. (Coords.), *Observatorio de políticas ambientales 2020*, CIEMAT, Madrid, 2020, pp. 620-630, cree que el ámbito espacial definido en el artículo 4 del Estatuto de Autonomía de Canarias supone un cambio que hace desaparecer la frontera competencial tierra-mar en Canarias, puesto que señala que el territorio canario está integrado por el mar y por las siete islas y esta descripción puede motivar que se puedan aprobar planes que ordenen unitariamente el interfaz tierra-mar.

Estos conceptos de “litoral” y de “orla costera” serán los que utilizemos para analizar los planes de ordenación de España y Portugal, respectivamente. A ello nos referiremos con posterioridad.

II. LA ORDENACIÓN DEL LITORAL EN ESPAÑA Y PORTUGAL

Antes de analizar el contenido de los planes de ordenación del litoral y de los programas de la orla costera conviene detenernos en las particularidades que tiene la función de planificación del “litoral” o de la “orla costera” en España y en Portugal¹⁰. A modo de resumen debemos adelantar que nos encontramos con una diferencia sustancial: las Administraciones competentes en esta materia son diferentes en uno y otro Estado. Así, y mientras que en España las Comunidades Autónomas (en lo sucesivo CCAA) son las competentes para elaborar y aprobar los planes de ordenación del litoral, en Portugal es el Estado central el competente para aprobar los programas de la orla costera -sin perjuicio de las competencias que tienen las Regiones Autónomas de Madeira y Azores-¹¹.

En ambos casos, sin embargo, la ordenación del “litoral” o de la “orla costera” -dependiendo de si nos referimos a España o Portugal, respectivamente-, es una competencia que tiene como objetivo la planificación de los usos del suelo y que se encuentra ligada a la ordenación del territorio. En el caso de Portugal, los programas de la orla costera son instrumentos de ámbito nacional de la política de ordenación del territorio y del urbanismo y, en concreto, programas especiales, en atención al Decreto-ley núm. 80/2015, de 14 de mayo, que revisa y aprueba el Régimen Jurídico de los Instrumentos de Ordenación del Territorio en base a la Ley 31/2014, de 30 de mayo, de bases generales de la política pública de suelos, de ordenamiento del territorio y de urbanismo.

Por otro lado, en España, tanto la jurisprudencia como parte de la doctrina han señalado que la ordenación del litoral es una concreción de la ordenación del territorio¹². De esta forma, y como las CCAA son competentes para ordenar su territorio,

¹⁰ Sobre la ordenación del litoral en Portugal puede verse ALVES CORREIA, F., “Líneas generales de la ordenación y gestión de la zona costera en Portugal”, en SANZ LARRUGA, F. (Dir.) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad da Coruña y Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2009, pp. 69-80.

¹¹ Esta particularidad, como veremos, tiene efectos en el ámbito de aplicación de estos instrumentos. Al ámbito de aplicación de los planes de ordenación del litoral de España y los programas de la orla costera en Portugal nos referiremos con posterioridad por lo que a este punto nos remitimos.

¹² En este sentido el TC en su sentencia 149/1991, de 4 de julio, señala que “todas las Comunidades costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también para la del litoral” (FJ 1º A). MORENO CÁNO-

también lo son para ordenar su litoral. Así, los entes autonómicos han aprobado planes de ordenación del litoral que tienen la naturaleza de planes de ordenación del territorio con carácter general -con la excepción de los Planes Directores del Sistema Urbanísticos del Sistema Costero de Cataluña que son planes urbanísticos-.

Pese a que en ambos países la ordenación del “litoral” o de la “orla costera” está vinculada a la ordenación del territorio, las Administraciones competentes en esta materia son diferentes, lo que se debe principalmente a la forma de Estado.

En el caso de Portugal, el artículo 6 de la Constitución de 1976 señala que se trata un Estado unitario pero que los archipiélagos de las Azores y de Madeira serán Regiones autónomas con su propio Estatuto Político-Administrativo e instituciones de autogobierno. Por lo que respecta a la planificación de la orla costera, la Constitución no contienen ninguna referencia a este concepto pero el artículo 81.d) señala que incumbe al Estado “*promover la cohesión económica y social de todo el territorio nacional, orientando el desarrollo en el sentido de un crecimiento equilibrado de todos los sectores o regiones y eliminando progresivamente las diferencias económicas y sociales entre la ciudad y el campo y entre el litoral y el interior*”. Aun así, el artículo 165.z) de la norma fundamental indica que es competencia exclusiva de la Asamblea de la República las bases de ordenamiento del territorio y del urbanismo.

Por su parte, los Estatutos Político-Administrativos de las Regiones Autónomas de Azores y Madeira tampoco contienen ninguna referencia a la competencia de or-

VES, A. (1990:110), p. 110, llega a entender que la competencia de ordenación del litoral se trata de un innecesario complemento de la ordenación urbanística y del territorio. En el mismo sentido MENÉNDEZ REXACH, A., “La ordenación de las playas y sus problemas jurídicos. En especial el tema de las competencias concurrentes”, *Revista Derecho Urbanístico*, núm. 76 (1982), p. 95, entiende que, al tratarse de una concreción de la ordenación del territorio, incluye atribuciones que pueden corresponder a las CCAA en esta materia conforme a la legislación urbanística, pero no las que encomienda al Estado la legislación de costas, puesto éstas van unidas a la titularidad estatal sobre el dominio marítimo. Asimismo, PEREZ ANDRES, A.A., *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Marcial Pons, Madrid, 1998, pp. 306-307 señala que se ha adoptado en los Estatutos de Autonomía un concepto restringido de ordenación del territorio al desligarlo de la competencia de ordenación del litoral cuando, según el autor, las CCAA con competencias en materia de ordenación del territorio también son competentes para la ordenación del litoral. En contraposición, MEILÁN GIL, J.L., “Comunidades Autónomas y Dominio Público Marítimo-Terrestre. El proyecto de la Ley de costas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 108 (1988), p. 18, señala que la competencia sobre ordenación del litoral supone algo no reconducible e identificable agotadoramente con la ordenación del territorio y del urbanismo, debiendo salvarse, en la medida de lo posible, la singularidad de aquella competencia sin subsumirla en la genérica de ordenación del territorio y sin reducirla al urbanismo. Sobre este aspecto también se pronuncia RANDO BURGOS, E., “La apuesta de Cantabria por la preservación y utilización de los ámbitos litorales en el marco de la planificación territorial”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 86 (2019), págs. 4-47.

denación de la “*orla costera*”, pero sí a su competencia legislativa sobre la ordenación del territorio, los instrumentos de gestión territorial y el urbanismo¹³.

De esta forma, en Portugal es el Estado -y las Regiones Autónomas de Azores y Madeira en su respectivo territorio- quienes tienen la competencia sobre la ordenación del territorio y el urbanismo y, por ende, la competencia sobre la ordenación de la “*orla costera*”. Sin embargo, cumplen también un papel trascendental los entes municipales. A ellos nos referiremos al analizar la vinculación de los programas de la orla costera pero conviene adelantar que, tras la aprobación de la Ley 31/2014, de 30 de mayo, de bases generales de la política pública de suelos, de ordenamiento del territorio y de urbanismo y del Decreto-ley núm. 80/2015, de 14 de mayo, que revisa y aprueba el Régimen Jurídico de los Instrumentos de Ordenación del Territorio, los antiguos planes de ordenación de la orla costera han pasado a denominarse programas de la orla costera. Este cambio produce efectos en cuanto a la vinculación de los mismos puesto que si anteriormente los planes de ordenación de la orla costera vinculaban a las entidades públicas y a los particulares, los actuales programas de la orla costera solo vinculan a las entidades públicas y, para vincular a los particulares, sus disposiciones deben ser integradas por los planes territoriales (planos municipales o intermunicipales) por lo que los municipios juegan un papel esencial¹⁴.

Por otro lado, en España la ordenación del “*litoral*” recae en las CCAA y no en el Estado. La CE no establece expresamente la referencia a la competencia de ordenación del litoral pero señala que las CCAA podrán asumir competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo (artículo 148.1. 3ª). En este sentido, todos los Estatutos de Autonomía de las CCAA litorales han asumido la competencia exclusiva de ordenación del litoral¹⁵.

¹³ Vid. artículo 57.2 letras p) y q) del Estatuto Político-Administrativo de la Región Autónoma de Azores aprobado por la Ley núm. 39/1980, de 5 de agosto y modificado por las leyes 9/1987, de 26 de marzo, 61/1998, de 27 de agosto y 2/2009, de 12 de enero y artículo 40. i) del Estatuto Político-Administrativo de la Región Autónoma de Madeira aprobado por la Ley 13/1991, de 5 de junio y modificado por las leyes 130/99, de 21 de agosto y 12/2000, de 21 de junio.

¹⁴ Artículos 5.3 y 44.2 del Decreto-ley núm. 80/2015. Sobre los cambios en los instrumentos de gestión territorial de Portugal tras la reforma de 2014 puede verse GOUVEIA E FREITAS, C., “A dinâmica dos instrumentos de gestão territorial: que novidades?”, en OLIVEIRA, F. (Coord.), *Ordenamento do território, urbanismo e cidades. Que rumo?*, Vol. I, Almendina, 2017, pp. 373-391.

¹⁵ Vid. artículos 27. 3 de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, del Estatuto de Autonomía de Galicia; 10. 3 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias; 24. 3 de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria; 10. 31 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco; 149.3 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; 49.1.9º de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; 10.2 de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia; 56.6 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía; 30.3 de la

Asimismo, el Estado tiene competencias que pueden incidir en la ordenación del “litoral”. Estas competencias están vinculadas a las facultades que se le atribuyen por ser titular del dominio público marítimo-terrestre ex artículo 132.2 de la CE, a la competencia de legislación básica sobre protección del medio ambiente (artículo 149.1. 23ª CE) o al ejercicio de otras competencias sectoriales. En el caso de los municipios, las competencias que asumen sobre el espacio litoral no solo son las enumeradas en el artículo 115 de la LC, sino también otras establecidas en la normativa sectorial, como es el caso del urbanismo¹⁶. Aun así, debemos decir que, en comparación con los municipios portugueses, el papel de los municipios españoles en la ordenación del litoral es menor como veremos al analizar la vinculación de los planes de ordenación del litoral y de los programas de la orla costera.

II. EL CONTENIDO DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL LITORAL Y DE LOS PROGRAMAS DE LA ORLA COSTERA

Para ordenar el “litoral” o la “orla costera”, España y Portugal han utilizado distintos instrumentos. Debemos adelantar, sin embargo, que en ninguno de los dos países podemos hablar de una ordenación del litoral completa.

En el caso de España, la ordenación del “litoral” se lleva a cabo a través de los planes de ordenación del litoral que aprueban las CCAA. Actualmente, solo seis CCAA han aprobado planes de esta naturaleza¹⁷.

- Galicia: el Plan de Ordenación del Litoral¹⁸.

Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares; y, 157 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.

¹⁶ Sobre las competencias de los entes locales en el dominio público marítimo-terrestre vid. ÁVILA RODRÍGUEZ, C.Mª., “Las competencias de los entes locales en el dominio público marítimo-terrestre”, en VERA JURADO, D.J. (Coord.), *Competencias ambientales de las Entidades Locales de Andalucía*, CEMCi, Granada, 2009, pp. 623-667.

¹⁷ En el caso de las Islas Baleares y de las Islas Canarias, el litoral nunca ha estado ordenado por un plan concreto, sino que han utilizado planes territoriales generales que contienen breves alusiones a estos espacios. Por lo que se refiere a Murcia, esta Comunidad Autónoma tampoco cuenta con un plan de ordenación del litoral propio puesto que, aunque aprobó en 2004 el Plan de Ordenación Territorial del Litoral, éste se trata de un instrumento que no ordena específicamente el litoral. Por su parte, Andalucía sí aprobó en 2015 el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, pero fue declarado nulo por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en sentencia de 7 de septiembre de 2017 (rec. 721/2015) por lo que actualmente no cuenta con un instrumento específico de ordenación del litoral. Con la aprobación de la LISTA, Andalucía elimina la existencia de un plan concreto para ordenar el litoral, como es el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, y otorga esta función a los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional que hasta la aprobación del citado instrumento habían ordenado algunas zonas del litoral andaluz.

¹⁸ Aprobado por el Decreto 20/2011, de 10 de febrero.

- Asturias: el Plan de Ordenación del Litoral y el Plan Territorial especial del suelo no urbanizable de costas¹⁹.

- Cantabria: el Plan de Ordenación del Litoral²⁰.

- País Vasco: el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral²¹.

- Cataluña: el Plan Director Urbanístico del Sistema Costero y el Plan Director Urbanístico de los ámbitos del sistema costero integrados por sectores de suelo urbanizable delimitado sin el plan parcial aprobado²².

- Comunidad Valenciana: el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral²³.

Por lo que respecta a Portugal, la “*orla costera*” se ha dividido en seis zonas planificadas cada una por un programa. En la actualidad solo se encuentran vigentes tres programas de la orla costera (Caminha – Espinho, Ovar - Marinha Grande y Alcobaça – Cabo Espichel), mientras que están en elaboración los programas de Espichel – Odeceixe, Odeceixe - Vila Moura y Vilamoura - Vila Real de Santo António²⁴.

Anteriormente a la aprobación de la Ley de Bases de 2014, la ordenación de la “*orla costera*” en Portugal se llevaba a cabo por los planes de ordenación de la orla

¹⁹ Aprobados por el Acuerdo de 23 de mayo de 2005, adoptado por el Pleno de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias y por el Acuerdo de 23 de septiembre de 2016, adoptado por el Pleno de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias, respectivamente. El Plan Territorial especial del suelo no urbanizable de costas pormenoriza y complementa al Plan de Ordenación del Litoral de Asturias en relación con el régimen jurídico del suelo no urbanizable de costas y prevalece en caso de discrepancia sobre esta cuestión.

²⁰ Aprobado por la Ley 2/2004, de 27 de septiembre.

²¹ Aprobado por Decreto 43/2007, de 13 de marzo.

²² Aprobados por Resolución de 25 de mayo de 2005 de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas y Resolución de 16 de diciembre 2005 de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas, respectivamente. La Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral de Cataluña (LPOL) ha incorporado dos nuevos instrumentos de ordenación del litoral, el Plan de protección y ordenación del litoral y los planes de uso del litoral y de las playas, aunque actualmente no se han aprobado ninguno de estos instrumentos.

²³ Aprobado por el Decreto 58/2018, de 4 de mayo. El Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral fue anulado por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 15 de marzo de 2021 (rec. núm. 119/2018), pero la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de abril de 2022 (rec. casación núm. 4049/2021) anula la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y le devuelve la causa para que valore otros puntos del recurso que afectan a la legislación autonómica y dicte una nueva sentencia.

²⁴ El programa de Caminha – Espinho fue aprobado por Resolución del Consejo de Ministros núm. 111/2021, de 11 de agosto, el de Ovar - Marinha Grande fue aprobado por la Resolución del Consejo de Ministros núm. 112/2017, de 10 de agosto y el de Alcobaça – Cabo Espichel, aprobado por Resolución del Consejo de Ministros núm. 66/2019, de 11 de abril

costera -que eran planes de ordenación del territorio-²⁵. Con la reforma operada por esta Ley, los planes de ordenación del territorio -entre los que se encontraban los planes de ordenación de la orla costera- desaparecieron y se integraron en la categoría de programas. Por eso, actualmente, los instrumentos encargados de ordenar la “*orla costera*” portuguesa son los programas de la orla costera.

Sin embargo, y debido a que actualmente no se encuentran aprobados todos los programas encargados de ordenar la totalidad de la “*orla costera*” portuguesa, ésta se ordena por diversos instrumentos. Por un lado, por los tres programas de la orla costera que se encuentran vigentes y, por otro, por los planes de ordenación de la orla costera que tienen como ámbito de aplicación zonas de la “*orla costera*” que no se incluyen en los programas aprobados. Estos planes de ordenación de la orla costera están vigentes porque aún no han sido aprobados los programas de la orla costera que afectan a su ámbito de aplicación.

Por todo lo expuesto, en las páginas siguientes analizaremos las principales diferencias de los planes de ordenación del litoral de España y los programas de la orla costera de Portugal.

1. Naturaleza

Para ordenar el “*litoral*” y la “*orla costera*” de España y Portugal, respectivamente, nos encontramos con instrumentos de distinta naturaleza. En el caso de España nos encontramos, con carácter general, con planes de ordenación del territorio -con la excepción del Plan Director Urbanístico del Sistema Costero y del Plan Director Urbanístico de los ámbitos del sistema costero integrados por sectores de suelo urbanizable delimitado sin el plan parcial aprobado de Cataluña que son planes urbanísticos-²⁶. Por el contrario, en Portugal nos encontramos con los programas de la orla costera, que no son planes pero que también son instrumentos de ordenación del territorio según el artículo 5.3 del Decreto-ley núm. 80/2015. Esta diferencia resulta trascendental sobre todo por los efectos que tienen unos y otros instrumentos.

²⁵ Se aprobaron un total de nueve planes de ordenación de la orla costera: Caminha – Espinho (Resolución del Consejo de Ministros núm. 25/99, de 7 de abril); Ovar – Marinha Grande (Resolución del Consejo de Ministros núm. 142/2000, de 20 de octubre); Alcobaça – Mafra (Resolución del Consejo de Ministros núm. 11/2002, de 17 de enero); Cidadela – S. Julião da Barra (Resolución del Consejo de Ministros núm. 123/98, de 19 de octubre); Sintra – Sado (Resolución del Consejo de Ministros núm. 86/2003, de 25 de junio); Sado – Sines (Resolución del Consejo de Ministros núm. 136/99, de 29 de octubre); Sines – Burgau (Resolución del Consejo de Ministros núm. 152/98, de 30 de diciembre); Burgau – Vilamoura (Resolución del Consejo de Ministros núm. 33/99, de 27 de abril); y Vilamoura – Vila Real de Santo António (Resolución del Consejo de Ministros núm. 103/2005, de 27 de junio).

²⁶ Según el artículo 6.2 de la LPOL, el Plan de protección y ordenación del litoral de Cataluña tendrá la naturaleza jurídica propia de los planes directores urbanísticos.

En España, como señalábamos, la mayoría de las CCAA han aprobado instrumentos de naturaleza territorial, pero en Cataluña se han adoptado planes urbanísticos²⁷. La diferencia entre un tipo y otro de plan se encuentra en su objeto. En el caso de los planes territoriales, la ordenación del litoral se persigue a través de la zonificación de grandes ámbitos supramunicipales, la previsión de equipamientos e infraestructuras supramunicipales. En contraposición, los planes urbanísticos están destinados a la clasificación del suelo litoral.

Como ha señalado parte de la doctrina, la elección por utilizar un plan territorial o urbanístico tiene sus virtudes y sus desventajas. En cuanto a las ventajas de utilizar un plan urbanístico debemos destacar dos: la posibilidad de proporcionar una respuesta urgente al proceso de urbanización litoral -ya que la aprobación de un plan de naturaleza territorial podría demorarse en el tiempo-, y la agilización en la aplicación del plan, puesto que no requiere una posterior adaptación por parte del planeamiento municipal para que puedan aplicarse sus disposiciones²⁸.

Por lo que respecta a Portugal, se ha optado por la aprobación de los programas de la orla costera. Éstos son programas especiales que forman parte de los instrumentos de ámbito nacional del sistema de gestión territorial²⁹. Como señala el artículo 42 del Decreto-ley 80/2015, los programas especiales -entre los que se encuadran los programas de la orla costera- tienen como finalidad la consecución de objetivos considerados esenciales para la protección de los intereses públicos y recursos de relevancia nacional con repercusión territorial, estableciendo, exclusivamente, regímenes de salvaguardia de recursos y valores naturales.

²⁷ Como planes territoriales nos encontramos el Plan de Ordenación del Litoral de Asturias, el Plan Territorial especial del suelo no urbanizable de costas de Asturias, el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria, el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco, y el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana.

²⁸ En este sentido se pronuncia AGUIRRE I FONT, J.M., *El régimen jurídico del litoral catalán. Especial referencia a la reforma de la Ley de Costas operada por la Ley 2/2013 y al nuevo Reglamento General de Costas aprobado por el Real Decreto 876/2014*, Atelier, Barcelona, 2014, p. 236.

²⁹ Vid. artículo 2 del Decreto-Ley 80/2015. A modo de resumen, el sistema de gestión territorial de Portugal se divide en cuatro ámbitos: nacional, regional, intermunicipal y municipal. Dentro de cada ámbito se integran distintos instrumentos: en el ámbito nacional se encuadra el programa nacional de la política de ordenación del territorio, los programas sectoriales y los programas especiales -dentro de los cuales se integran los programas de la orla costera-; en el ámbito regional tienen cabida los programas regionales; en el ámbito intermunicipal existen el plan maestro intermunicipal, los planes de urbanización intermunicipal y los planes de detalle intermunicipales; por último, en el ámbito municipal se integran el plan maestro municipal, los planes de urbanización y los planes de detalle. Sobre los programas sectoriales y especiales de Portugal puede verse CUNHA, J.L., "Os programas sectoriais e especiais -que relevo e que futuro?", en OLIVEIRA, F. (Coord.), *Ordenamento do território, urbanismo e cidades. Que rumo?*, Vol. I, Almendina, 2017, pp. 273-310.

De tal manera, la ordenación de la “*orla costera*” en Portugal se lleva a cabo a través de programas y no de planes como ocurre en España -y como se hacía en Portugal con los planes de ordenación de la orla costera antes de la aprobación de la Ley de bases de 2014-³⁰. Esta particularidad tiene sus consecuencias a efectos de la vinculación de ambos instrumentos. Y es que, como señala la Ley de Bases de 2014, los programas y los planes en Portugal se diferencian por la eficacia jurídica que tienen uno y otro instrumento³¹. Por un lado, los planes vinculan tanto a las entidades públicas como, directa e inmediatamente, a los particulares y, por otro, los programas solo vinculan a las entidades públicas (artículos 46 Ley de Bases de 2014 y 3 del Decreto 80/2015).

Así resulta que existe una diferencia en cuanto a la vinculación de los antiguos planes de ordenación de la orla costera y los actuales programas de la orla costera. A ello nos referiremos cuando analicemos la vinculación de estos instrumentos, pero podemos adelantar que, mientras que los planes de ordenación de la orla costera vinculaban a las entidades públicas y a los particulares, los programas de la orla costera solo vinculan a las entidades públicas y, para vincular a los particulares se exige que sus normas sean integradas en los planes territoriales, esto es, en planes municipales o intermunicipales³².

Además de lo expuesto, debemos añadir que, en virtud de la Ley 58/2005, de 29 de diciembre, de aguas, los instrumentos que ordenan el litoral -los actuales programas de la orla costera- son también instrumentos para la gestión de los recursos hídricos. Por ello, como veremos, uno de los contenidos de estos programas será la introducción de medidas para la protección y valorización de los recursos hídricos que se incluyen en su área de intervención.

³⁰ Los planes de ordenación de la orla costera tenían la naturaleza de planes especiales de ordenación del territorio. Vid. artículos 33 de la Ley 48/98, de 11 de agosto, de bases de la política de ordenación del territorio y de urbanismo y 42.3 del Decreto-ley núm. 380/99, de 22 de septiembre, de régimen jurídico de los instrumentos de gestión territorial.

³¹ El artículo 38.1 de la Ley de bases de 2014 señala que los programas establecen el marco estratégico de desarrollo territorial y sus lineamientos programáticos o definen la incidencia espacial de las políticas nacionales, y los planes establecen opciones y acciones concretas en cuestiones de planificación y organización del territorio, así como definen el uso del suelo.

³² Según OLIVEIRA, F., “Um caso “duvidoso” de transposição de um plano especial para um plano diretor municipal”, en OLIVEIRA, F. (Coord.), Ordenamento do território, urbanismo e cidades. Que rumo?, Vol. I, Almendina, 2017, p. 314, el legislador pretendía reducir el grado de vinculación de los antiguos planes especiales de ordenación del territorio -entre los que se encontraban los planes de ordenación de la orla costera- y concentrar todas las reglas que vinculan a los particulares en los planos municipales o intermunicipales. Es por eso que en el preámbulo del Decreto-ley núm. 80/2015, se señala que esta opción tiene como objetivo introducir regulaciones que salvaguarden los intereses de los particulares y su confianza en el ordenamiento jurídico en vigor; en la medida en que todas las normas relativas a la ocupación, uso y transformación del suelo, con el fin de imponerse a las personas, debe estar prevista en los planes municipales e intermunicipales.

2. Forma de aprobación

La forma de aprobación de los instrumentos de ordenación del “litoral” y de la “*orla costera*” de España y Portugal, respectivamente, tienen muchas similitudes en cuanto a la forma -a través de una resolución del Gobierno, con carácter general-, y el procedimiento -se prevé la participación de otras entidades públicas-. Sin embargo, las Administraciones competentes para elaborar y aprobar los citados instrumentos son diferentes. En primer lugar, porque se trata de entes territoriales distintos: en España son las Administraciones autonómicas las encargadas de su aprobación y en Portugal es la Administración central la competente -con la excepción de las Regiones Autónomas de Madeira y Azores-. En segundo lugar, porque los órganos encargados de elaborar los instrumentos tienen distinta naturaleza. Así, y mientras que en España el peso recae en la Administración competente en materia de ordenación del territorio, en Portugal es la Administración competente en materia de aguas quien asume mayor importancia. Pasemos a analizar las formas de aprobación de los planes de ordenación del litoral de España y de los programas de la orla costera de Portugal.

En España, los planes de ordenación del litoral son elaborados y aprobados por las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio, esto es, por las CCAA. Sin embargo, existen diferencias en cuanto a la forma de aprobación de los mismos y es que, aunque regla general es que los planes de ordenación del litoral se aprueban a través de un acuerdo del gobierno autonómico, el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria es aprobado a través de la Ley 2/2004, de 24 de septiembre, del Gobierno de Cantabria.

En cuanto a la elaboración y formulación de los planes, en ambos casos la competencia corresponde a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio³³. Además, se prevé en todos los casos que, una vez redactado el plan, se somete a información pública y audiencia de las Administraciones afectadas. En contraposición, la diferencia se encuentra en quién es la Administración competente para su aprobación final. En el caso de los planes aprobados por acuerdo, la competencia recae en el Gobierno autonómico, en cambio, en el caso del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria, esta función es competencia del Parlamento autonómico.

³³ Sobre el procedimiento de elaboración, formulación y aprobación de los planes de ordenación del litoral pueden verse los artículos 54 y 55 de la Ley 1/2021, de 8 de enero, de ordenación del territorio de Galicia, 53 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias, 19 quáter de la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial de Cataluña, 16, 44 y 46 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana, 17 a 23 de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, y 16 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

Precisamente por ser aprobados por distintos órganos, uno legislativo y otro ejecutivo, la posición que adquieren los instrumentos de ordenación del litoral de España es diferente. En primer lugar, porque el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria, al ser aprobado por una norma legal, se encuentra en una posición jerárquica superior al resto de las normas reglamentarias de forma que prevalece, en caso de discrepancia, sobre cualquier disposición aprobada por el Gobierno autonómico³⁴.

Por otro lado, porque el Plan de Ordenación del Litoral está excluido del recurso contencioso-administrativo y únicamente está sujeto al control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional mientras que los planes aprobados por norma reglamentaria serán, en todo caso, impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa³⁵.

Por último, porque los particulares no podrán ejercer acciones contra el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria pero los municipios, sin embargo, sí podrán presentar un conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional en atención a los artículos 75 bis a 75 quinquies de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

En el caso de Portugal, el artículo 48.3 de la Ley de Bases de 2014 señala, con carácter general, que los programas especiales -entre los que se incluyen los programas de la orla costera- son elaborados y aprobados por el Gobierno, bajo la coordinación del miembro responsable del área cuyo interés público se protege en el programa, junto con el miembro del Gobierno responsable del área de ordenación del territorio³⁶. Así, y para conocer concretamente la elaboración de los programas de la orla costera debemos acudir al Decreto-ley núm. 159/2012, de 24 de julio, en su redacción actual, que establece la elaboración y el desarrollo de los antiguos planes de ordenación de la orla costera -actuales programas de la orla costera-.

En el Decreto-ley núm. 159/2012, se señala que compete a la Agencia Portuguesa de Medio Ambiente, como autoridad nacional del agua, promover la elaboración de los programas, por secciones de la costa -en concreto demarcaciones hidrográficas-, en conjunto con los respectivos municipios, Administraciones portuarias y otras entidades públicas con intereses que salvaguardar (artículo 4). En todo caso, el citado Decreto-ley indica que la Agencia de Medio Ambiente debe asegurar la participación, desde la fase inicial del proceso de elaboración de los programas de

³⁴ En contraposición, los planes aprobados a través de un reglamento no podrán vulnerar ni la Constitución, ni las leyes, ni cualquier disposición reglamentaria de rango superior ex artículo 128 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

³⁵ Vid. artículos 26, 27 y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

³⁶ En el mismo sentido se pronuncian los artículos 46 y 51 del Decreto 80/2015.

todas las entidades públicas y empresas privadas con intereses en el área afectada. Asimismo, la norma establece que en la elaboración de los programas se tendrán en cuenta las normas técnicas aprobadas por los miembros del Gobierno responsable de las áreas de medio ambiente y la ordenación del territorio.

En cuanto al plazo para elaborar los programas, el Decreto 80/2015 señala que en el acuerdo de inicio de elaboración del programa de la orla costera debe indicarse el plazo para el mismo. Aunque no se establece una duración máxima, el artículo 46 del Decreto indica que el plazo podrá ser prorrogado por una única vez, por un período máximo igual al establecido en el acuerdo de inicio. En el caso de que transcurra el plazo sin que se haya aprobado el programa, se produce la caducidad del procedimiento.

De esta forma, los programas de la orla costera en Portugal son elaborados por la Agencia Portuguesa de Medio Ambiente, como órgano competente en materia de agua. Durante su elaboración, la Agencia Portuguesa de Medio Ambiente debe garantizar la participación de todas las entidades públicas y empresas privadas afectadas por el programa que se está elaborando y, en particular, la participación del órgano competente en materia de ordenación del territorio. Por lo que respecta a su aprobación, ésta recae en el Consejo de Ministros.

3. **Ámbito de aplicación**

El ámbito de aplicación de los planes de ordenación del litoral de España y los programas de la orla costera de Portugal difiere significativamente y ello principalmente porque los instrumentos de Portugal incluyen algunos espacios marítimos además de espacios terrestres mientras que en España abarcan, con carácter general, solo espacios terrestres.

Por lo que respecta a España podemos decir que, por regla general, el ámbito territorial de los planes autonómicos está integrado por una zona terrestre que incluye los suelos no urbanizables correspondientes al territorio de los municipios costeros o, en algunos casos, los suelos no urbanizables correspondientes a los quinientos metros contados a partir del límite interior de la ribera del mar -esto es, los que se identifican con la zona de influencia prevista en la LC-.

Esta regla general, sin embargo, tiene excepciones.

Por un lado, el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana también incluye terrenos que pueden ser urbanizables. Además, este instrumento se extiende a un espacio terrestre mayor que el de otros instrumentos de ordenación del litoral de España porque distingue entre tres tipos de ámbitos: el estricto, que comprende los suelos rurales situados en la franja

de quinientos metros de amplitud; el ampliado, que comprende los suelos situados en la franja entre los quinientos metros y los mil metros de amplitud, medidos en proyección horizontal tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar y dota de refuerzo y continuidad ecológica, funcional y visual a los suelos pertenecientes al ámbito estricto y garantiza la amortiguación de los impactos sobre los mismos; y el de conexión, que abarca los suelos situados en la franja entre los mil metros y los dos mil metros de amplitud, medidos en proyección horizontal tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, donde se analizará, ordenará y garantizará la conectividad ecológica y funcional del espacio litoral con el resto del territorio.

Por otro lado, debemos hacer mención al Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco. En este caso, la aplicación del instrumento se extiende, además de a la zona de influencia definida en la LC, a las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible la influencia de las mareas que, en el caso del País Vasco, corresponde a la cota de cinco metros sobre el nivel de la bajamar viva equinoccial³⁷. Asimismo, el plan se refiere también al medio marino y, concretamente, al medio submareal delimitado por una franja de anchura variable comprendida entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial y la isobata de cincuenta metros. Particularmente, el artículo 2.3 del citado plan señala expresamente que el ámbito definido como medio marino, se refiere a las aguas interiores, de acuerdo a la delimitación realizada por el Real Decreto 1210/1977 de 5 de agosto, en lo que concierne a la aplicación de la Ley 3/2001 de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado.

Como vemos, el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco ha incluido dentro de su ámbito de aplicación espacios marítimos y, en concreto, las aguas interiores. Este hecho es una excepción en relación al resto de instrumentos de ordenación del litoral de España puesto que ninguno de ellos se refiere a espacios marítimos. Pese a ello, hay que señalar que no existen inconvenientes para incluir dentro del ámbito de aplicación de los instrumentos de ordenación del litoral las aguas interiores y ello por varias razones. En primer lugar, porque, aunque es verdad que la ordenación del territorio -de la que deriva la ordenación del litoral- no puede extenderse al mar como ha señalado la jurisprudencia, no existen inconvenientes para incluir las aguas interiores como parte del territorio del Estado puesto que están sometidas a la soberanía plena del Estado ribereño, sin limitación alguna impuesta por el Derecho Internacional. En segundo lugar, porque otros instrumentos de ordenación del territorio no han tenido inconvenientes para extender su ámbito de aplicación a las aguas interiores y, como hemos dicho, la ordenación del

³⁷ Vid. artículo 2 del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco.

litoral no es una cosa diferente que la ordenación del territorio³⁸. Y, en tercer lugar, porque la jurisprudencia ha señalado que la ordenación del litoral comprende también la de las aguas interiores³⁹.

En el caso de Portugal, el ámbito de extensión de los programas de la orla costera es más amplio que los instrumentos de ordenación del litoral puesto que, como veremos, abarca una zona marítima más amplia⁴⁰.

La Ley de aguas de Portugal señala, en su artículo 21.1, que los planes de ordenación del litoral tienen por objeto las aguas costeras y marítimas interiores y los respectivos lechos y márgenes, así como las franjas de protección marítima y terrestre, definidas en la legislación específicas o dentro de cada plan. Así, concretamente el Decreto-ley núm. 159/2012, de 24 de julio, indica que el área de intervención de los actuales programas de la orla costera se subdivide en dos espacios: la zona terrestre y la zona marítima.

Por un lado, la zona terrestre está integrada por el margen de las aguas del mar y por una franja, medida en horizontal, con una anchura de quinientos metros contados a partir de la línea que limita con el margen de las aguas del mar pudiendo ampliarse hasta una anchura de mil metros cuando se justifique que es necesario para salvaguardar la integración de sistemas biofísicos fundamentales en el contexto territorial objeto del plan (artículo 8)⁴¹.

Por otro lado, la zona marítima es la franja comprendida entre la línea límite del lecho de las aguas del mar y la batimétrica de treinta metros (artículo 9).

Actualmente, los tres programas de la orla costera aprobados (Caminha – Espinho, Ovar - Marinha Grande y Alcobaça – Cabo Espichel) incluyen dentro de su ámbito de aplicación las aguas marítimas costeras e interiores, sus respectivos lechos y márgenes y las franjas de protección marítima y terrestre en los términos más arriba expuestos. En el caso de la franja terrestre de protección hay que señalar que en los programas alcanza una anchura de quinientos metros contados desde la línea que limita con el margen de las aguas del mar con carácter general, pero en ocasiones se amplía a los mil metros.

³⁸ Es el caso de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares que extienden su ámbito de aplicación a las aguas interiores. Vid. artículo 2 de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y de Medidas Tributarias.

³⁹ En este sentido vid. la citada STSJ de las Islas Baleares de 19 de julio de 1996 (RC 1233/1994).

⁴⁰ El ámbito de aplicación de los programas de la orla costera es el mismo que el de los antiguos planes de ordenación de la orla costera.

⁴¹ Según señala el artículo 11 de la Ley núm. 54/2005, de 15 de noviembre, que establece la titularidad de los recursos hídricos, el margen es una franja de terreno contigua o por encima de la línea que limita el lecho de agua, y en el caso del agua de mar, generalmente tiene un ancho de cincuenta metros medidos a partir de la línea de pleamar máxima de las aguas equinocciales.

En todo caso hay que tener en cuenta que los programas de la orla costera de Portugal se aprueban teniendo como base regiones hidrográficas. En el caso del programa de Caminha – Espinho se atiende a la Región Hidrográfica del Norte y, especialmente los municipios de Caminha, Viana do Castelo, Esposende, Póvoa de Varzim, Vila do Conde, Matosinhos, Porto, Vila Nova de Gaia y Espinho. Por otro lado, el programa de Ovar-Marinha Grande abarca la Región Hidrográfica del Centro, concretamente los municipios de Ovar, Murto, Aveiro, Ílhavo, Vagos, Mira, Cantanhede, Figueira da Foz, Pombal, Leiria e Marinha Grande y también la totalidad del área de Barrinha de Esmoriz/Lagoa de Paramos. Por último, el programa de Alcobaça-Cabo Espichel incluye la Región Hidrográfica del Tajo y del Oeste y, concretamente, los municipios de Alcobaça, Nazaré, Caldas da Rainha, Óbidos, Peniche, Lourinhã, Torres Vedras, Mafra, Sintra, Cascais, Almada e Sesimbra.

Asimismo, hay que señalar que, a diferencia de lo que ocurre con los planes de ordenación del litoral de España, los programas de la orla costera no excluyen de su ámbito de aplicación los suelos urbanos. Es decir, los programas de la orla costera de Portugal incluyen todo tipo de suelos, independientemente de su clasificación.

En conclusión, el ámbito de aplicación de los programas de la orla costera de Portugal es más extenso que el de los planes de ordenación del litoral de España. En primer lugar, porque el área marítima que pueden abarcar es más amplia que en el caso de los instrumentos de España. Así, y mientras los planes de ordenación del litoral de España solo incluyen dentro de su ámbito las aguas interiores, los programas de la orla costera, a parte de las aguas interiores, también alcanzan la primera milla náutica del mar territorial -lo que se corresponde con las aguas costeras-⁴². En segundo lugar, porque el área terrestre del ámbito de aplicación de los programas de la orla costera se extiende a las áreas urbanas mientras que los planes de ordenación del litoral de España excluyen los suelos urbanizables -con carácter general-.

4. Vinculación

La vinculación de los planes de ordenación del litoral de España y de los programas de la orla costera de Portugal es otro de los aspectos que presenta diferencias en uno y otro país. En todo caso, la regla general es que estos instrumentos vinculan a los poderes públicos, aunque el grado de vinculación varía no solo de un país a otro, sino también de una Comunidad Autónoma a otra en el caso de España.

⁴² Las aguas costeras son “*las aguas superficiales situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentra a una distancia de una milla náutica mar adentro desde el punto más próximo de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición*”. Vid. artículos 16 bis del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas de España y 4.b) de la Ley de aguas de Portugal.

Por un lado, en España podemos decir que las determinaciones de los planes de ordenación del litoral son directamente aplicables y prevalecen de forma inmediata sobre las del planeamiento urbanístico. El grado de vinculación, sin embargo, varía en función de la Comunidad Autónoma. Por un lado, nos encontramos con Galicia y Cantabria, cuyos planes de ordenación contienen disposiciones directamente vinculantes⁴³. Por otro, están Comunidades Autónomas como Asturias, País Vasco y Comunidad Valenciana, que optan por establecer diferentes grados de vinculación en las determinaciones de sus instrumentos. Así, y mientras que Asturias distingue entre la clasificación del suelo para que las disposiciones sean vinculantes o no, la Comunidad Valenciana lo hace atendiendo al tipo de documento en cuestión, esto es, si nos encontramos ante la normativa, el catálogo de playas, la memoria informativa, etc. y el País Vasco se basa en el espacio marítimo o terrestre al que se refiere.

En todo caso, lo cierto es que la mayoría de las disposiciones de los planes de ordenación del litoral de España tienen carácter vinculante y deben ser respetadas y adaptadas por el planeamiento urbanístico. Esta vinculación de los planes de ordenación del litoral, sin embargo, puede llegar a suponer la vulneración de la autonomía local. Sobre esta cuestión, la jurisprudencia ha defendido la vinculación de los planes que contienen determinaciones dirigidas a la preservación del proceso urbanizador del suelo por razones medioambientales sobre el planeamiento urbanístico⁴⁴. Concretamente, y en relación con el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, el Tribunal Supremo ha rechazado la vulneración de la autonomía local de este instrumento al considerar que la competencia autonómica alcanza todo el territorio para velar por los intereses ambientales y supralocales⁴⁵.

En la misma línea que los planes de ordenación del litoral de España, los programas de la orla costera de Portugal también vinculan a distintos sujetos. En este caso, el artículo 3.1 del Decreto-Ley 80/2015, señala que los programas territoriales -entre los que se encuentran los programas de la orla costera- vinculan a las entidades públicas.

La vinculación de los instrumentos de ordenación de la “*orla costera*” de Portugal ha variado en los últimos años. Como ya señalamos, antes de aprobarse la Ley de Bases de 2014, los instrumentos encargados de la ordenación de la “*orla costera*” eran los planes de ordenación de la orla costera. Estos planes vinculaban no solo a

⁴³ Vid. artículos 4 del Plan de Ordenación del Litoral de Galicia y 18 en relación con la Disposición Adicional 4ª de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria que señala la vinculación del planeamiento municipal a los Planes Regionales de Ordenación Territorial, entre los que se encuentra el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria.

⁴⁴ Vid. SSTs de 19 de diciembre de 2013 (RC 982/2011), y 16 de marzo de 2015 (RC 923/2013), entre otras.

⁴⁵ STS del 12 de febrero de 2016 (RC 3054/2014).

las entidades públicas, sino también directa e inmediatamente a los particulares⁴⁶. Actualmente, la integración de los antiguos planes especiales de ordenación del territorio -donde se incluyen los planes de ordenación de la orla costera- en la categoría de programas tiene como consecuencia la pérdida del carácter vinculante de las disposiciones de los actuales programas de la orla costera en relación a los particulares. Debido a ello, los programas de la orla costera son vinculantes para las entidades públicas pero sus disposiciones deben ser integradas en los planes territoriales para ser vinculantes a los particulares.

Para llevar a cabo la transición entre los planes territoriales y los programas, la citada Ley de Bases estableció un régimen transitorio en su artículo 78. Este precepto dispone que el contenido de los planes especiales de planificación del territorio vigentes -entre los que se encontraban los planes de ordenación de la orla costera- debía ser transferido a los planes intermunicipales o municipales aplicables a la zona cubiertos por los planes especiales antes del 13 de julio de 2020⁴⁷. Una vez pasada esta fecha, el apartado 4 del citado artículo señala que los planes especiales continuarán en vigor, pero ya no serán vinculantes directa e inmediatamente sobre los particulares.

Para realizar este cometido, se elaboró una “*Guía para la integración del contenido de los planos especiales*” que tenía como objetivo ayudar a las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional -competentes para identificar las normas de los planes especiales que deben ser transpuestas a los planes territoriales municipales o intermunicipales-. En esta guía se establecían los procedimientos y metodologías a adoptar en la identificación de las normas que condicionan la ocupación y uso del suelo y que, por lo tanto, deben integrar los planes territoriales municipales e intermunicipales y se presentaban ejemplos de procedimientos a observar en la fase de transposición.

Aun así, cabe señalar que de los párrafos 1 a 3 del artículo 44 del Decreto-ley núm. 80/2015, se desprende que existen disposiciones de los programas especiales que no tienen que integrarse en los planes territoriales. De hecho, de acuerdo con el artículo citado, sólo las reglas de los programas especiales que, desde la perspectiva de salvaguardar los valores en cuestión, identifican las actividades permitidas, condicionadas o prohibidas relacionadas con la ocupación, uso y transformación de la tierra, tienen que ser integradas en los planes territoriales. Todas las demás – por ejemplo, las relativas a la circulación de personas, vehículos o animales, la práctica

⁴⁶ Artículos 11 de la Ley 48/98, de 11 de agosto, de bases de la política de ordenación del territorio y de urbanismo y 3.2 42.3 del Decreto-ley núm. 380/99, de 22 de septiembre, de régimen jurídico de los instrumentos de gestión territorial.

⁴⁷ La referencia al 20 de julio de 2020 fue introducida por la Ley núm. 74/2017, de 16 de agosto que modifica la ley bases generales de la política pública de suelo, de ordenación del territorio y de urbanismo puesto que en la redacción original señalaba que la transferencia debía producirse en un plazo máximo de tres años a partir de la fecha de entrada en vigor de la ley.

de actividades deportivas o cualesquiera otras actividades susceptibles de afectar los recursos o valores naturales-, no tienen que ser trasladadas a los planes municipales puesto que, como dice OLIVEIRA, no son normas con incidencia territorial urbana⁴⁸. En relación a este tipo de normas que no tienen que ser incorporadas a los planes territoriales, el legislador determina la necesidad de su integración en una regulación específica.

De esta forma, resulta que la efectiva aplicación de los programas de la orla costera depende de que un instrumento -o bien el planeamiento territorial o bien una regulación específica- concrete sus disposiciones.

En el caso de la regulación específica, solo dos programas de la orla costera vigentes (Ovar - Marinha Grande y Alcobaça – Cabo Espichel) tienen un reglamento de gestión que ha sido aprobado por la entidad responsable de la elaboración del programa -esto es, por la Agencia Portuguesa de Medio Ambiente- tras un procedimiento sometido a información pública y consulta de las Administraciones afectadas⁴⁹. Estos reglamentos tienen como objetivo la gestión de las playas y, en concreto, clasifican las playas y asignan a cada tipo una serie de usos permitidos y prohibidos, establecen un régimen de ocupación para cada una de ellas y diseñan las infraestructuras necesarias para las mismas, entre otras materias. En cuanto al grado de vinculación, éste varía en relación a los programas de la orla costera puesto que en ambos reglamentos se establece que las disposiciones contenidas en estos instrumentos son vinculantes para las entidades públicas -como los programas de la orla costera-, pero las disposiciones aplicables a la planificación de playas también vinculan a los particulares.

En cuanto al planeamiento territorial, los artículos 3.5 y 44.2 del Decreto 80/2015 señalan que las reglas que establecen las acciones permitidas, condicionadas o prohibidas, relacionadas con la ocupación, uso y transformación del suelo, deben integrarse en los planes territoriales. Los planes territoriales son un instrumento del sistema de gestión territorial de Portugal que vincula no solo a las entidades públicas -como los programas de la orla costera- sino también directamente a los particulares (artículo 3.2 del Decreto 80/2015).

Los planes territoriales pueden ser intermunicipales o municipales y son instrumentos de carácter normativo que establecen el régimen de uso del suelo, definiendo los modelos de ocupación del suelo y de la organización de redes y sistemas urbanos⁵⁰.

⁴⁸ OLIVEIRA, F. (2017:314).

⁴⁹ Vid. artículo 44.4 del Decreto 80/2015. El reglamento de gestión del Programa de la Orla Costera Ovar-Marinha Grande fue aprobado la Agencia Portuguesa de Medio Ambiente (Aviso n.º 11506/2017, de 29 de septiembre), y el Programa de la Orla Costera Alcobaça-Cabo Espichel por la Agencia Portuguesa de Medio Ambiente (Aviso n.º 12492/2019, de 6 de agosto).

⁵⁰ Sobre los planes territoriales portugueses puede verse PEREIRA COUTINHO, L.P., “Direito do planeamento territorial”, en OTERO, P. y GONÇALVES, P., Tratado de Direito Administrativo espe-

Por un lado, los planes municipales se elaboran por deliberación del Ayuntamiento, que establece los plazos de elaboración y el período de participación. Durante la elaboración de los planes municipales, se prevé la participación de otras entidades (artículo 88) y un período de información pública (artículo 89). Finalmente, los planes municipales son aprobados por la asamblea municipal, a propuesta presentada por el consejo municipal.

Para estos supuestos, el Decreto 80/2015 establece que, durante la elaboración del plan territorial municipal, se tengan en cuenta los programas con un impacto en el área en cuestión -por ejemplo, los programas de la orla costera- (artículo 76). En el caso de que el plan se apruebe y contenga disposiciones que no se ajusten o sean incompatibles con los programas, el artículo 91 de la citada norma prevé que, el organismo responsable de su aprobación, solicite la ratificación que consiste en la revocación o modificación de las disposiciones contenidas en el programa. De cualquier forma, se establece que la ratificación por parte del Gobierno del plan territorial municipal es excepcional y se produce, a solicitud del organismo responsable de la elaboración, cuando en el transcurso de su elaboración se plantee la incompatibilidad.

Por otro lado, la elaboración de planes territoriales interurbanos compete a una comisión constituida al efecto, cuya composición se define conjuntamente por los ayuntamientos de los municipios asociados para la elaboración del plan (artículo 111). Su aprobación, en cambio, se realiza por acuerdo de las asambleas legislativas afectadas (artículo 112).

De lo expuesto podemos decir que los programas de la orla costera de Portugal son vinculantes exclusivamente para las entidades públicas y que, para que las disposiciones de estos programas vinculen también a los particulares, es necesario que se adapten por un instrumento de gestión propio o por los planes territoriales -municipales o intermunicipales-. Lo mismo ocurre con las normas de los planes de ordenación de la orla costera -aún vigentes- no integradas en los planes territoriales municipales o intermunicipales que, de acuerdo con el artículo 78.4 de la Ley de Bases de 2014, no serán vinculantes directa e inmediatamente sobre los particulares. En contraposición, las determinaciones de los planes de ordenación del litoral de España son directamente aplicables y prevalecen de forma inmediata sobre las del planeamiento urbanístico.

De la vinculación de los programas de la orla costera de Portugal en relación con la vinculación de los planes de ordenación del litoral de España se extrae una diferencia importante, que hemos mencionado anteriormente, y es el distinto peso que asumen los municipios portugueses y españoles en la ordenación del litoral. En el caso de Portugal, los municipios tienen un papel fundamental en la planificación de

cial, vol. VI, Almedina, Coimbra, 2012, pp. 133-222.

la orla costera por cuanto son competentes para aprobar los planes territoriales que deben concretar las disposiciones de los programas de la orla costera para que sean vinculantes, además de para las entidades públicas, también para los particulares. En contraposición, en España los municipios no tienen competencias para aprobar los planes de ordenación del litoral, aunque sí se ha previsto su participación a la hora de aprobarlos. Esta participación, sin embargo, se limita al trámite de audiencia previsto en el procedimiento de formulación de los planes de ordenación del litoral, pero no supone una intervención que implique un papel decisivo en la elaboración y aprobación del instrumento en cuestión.

Atendiendo a lo expuesto podemos preguntarnos si sería posible que en España los municipios tuvieran una participación mayor en la elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación del litoral. Para solucionar este interrogante debemos partir del hecho de que en España son las CCAA las que tienen las competencias para ordenar el litoral, lo que implica la aprobación de los instrumentos de ordenación de este espacio. Pese a esta atribución, lo cierto es que los municipios participan en la elaboración y aprobación de estos planes, como hemos señalado, a través del trámite de audiencia previsto en las normas vigentes en materia de ordenación del territorio⁵¹. Este trámite de audiencia en la elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación del litoral, como ha señalado la jurisprudencia, es suficiente para garantizar la autonomía local⁵². Concretamente en relación con la necesidad de que los municipios participen en la aprobación de los instrumentos de ordenación del litoral se pronunció el Tribunal Constitucional en su sentencia 57/2015, de 18 de marzo, con ocasión del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria. En este caso, se planteó ante el Alto Tribunal la vulneración del citado plan puesto que se entendía que el plan impedía la participación efectiva de los municipios cántabros en la formación del plan de ordenación del litoral ya que no hubo una audiencia singularizada de los ayuntamientos, al margen del trámite general de información pública. Ante este hecho el Tribunal Constitucional señaló que aunque sí es verdad que el artículo 58.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece la obligación de que las Administraciones competentes en materia

⁵¹ Sobre el procedimiento de elaboración, formulación y aprobación de los planes de ordenación del litoral pueden verse los artículos 54 y 55 de la Ley 1/2021, de 8 de enero, de ordenación del territorio de Galicia, 53 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias, 19 quáter de la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial de Cataluña, 16, 44 y 46 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana, 17 a 23 de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, y 16 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

⁵² Entre otras vid. las SSTC 40/1998, de 19 de febrero y, más recientemente, la 132/2014, de 22 de julio.

de aprobación de planes otorguen a las restantes algún tipo de participación que permita armonizar los intereses públicos afectados, “ni de la Constitución ni de aquellos preceptos de la legislación estatal (LBRL) que integran el bloque de la constitucionalidad se deduce cuál deba ser la intensidad o la medida concreta de las competencias que respecto de (determinados Planes) deba atribuirse en la legislación autonómica sectorial a los entes locales (redacción inicial o fase preparatoria, audiencia previa, informe vinculante o no, participación en organismos mixtos, etc.)” (FJ 10^o). Además, recuerda el TC que se ha reconocido jurisprudencialmente que la limitación de la intervención municipal exclusivamente a la fase de aprobación inicial de instrumentos de planeamiento urbanístico “es, a priori, compatible con el mínimo exigido a la legislación sectorial por el principio de autonomía local, porque, como ya hemos precisado, a lo que obliga ésta es a que existan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico, y la norma cuestionada sigue atribuyendo a los Ayuntamientos competencias esenciales en relación con el planeamiento, concretamente en sus dos primeras fases de aprobación inicial y provisional”⁵³.

De esta forma podemos decir que, en base al reconocimiento de audiencia de los municipios en la elaboración y aprobación de los planes de ordenación del litoral en la normativa vigente en materia de ordenación del territorio, los municipios en España tendrían reconocidas competencias en la ordenación del litoral y no tendrían que tener más puesto que se entiende garantizada la autonomía local. Aun así, lo cierto es que la Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral (en lo sucesivo LPOL) ha otorgado un mayor protagonismo a los municipios puesto que les ha otorgado la competencia para elaborar y tramitar un tipo de planes de ordenación del litoral, estos son, los planes de uso del litoral y de las playas que son uno de los instrumentos de planificación del litoral de esta Comunidad Autónoma (artículos 4, 13 y 30)⁵⁴. En concreto, se trata de planes que desarrollan el Plan de protección y ordenación del litoral de la Comunidad Autónoma de Cataluña y que tienen por objeto 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.

La función de estos planes de uso del litoral y de las playas de Cataluña es similar al de los planes territoriales aprobados por los municipios portugueses ya que ambos planes desarrollan un instrumento del que dependen, ya sean los programas

⁵³ Vid. STC 159/2001 (FJ 12^o).

⁵⁴ MORELE HUNGRÍA, E. “La Ley 8/2020 de 30 de julio de Protección y Ordenación del Litoral de Cataluña”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 55 (2020), señala que la ley 8/2020 tiene un marcado “perfil municipalista”. La STC 18/2022, de 8 de febrero, ha declarado constitucional la atribución de competencias que hace la LPOL a los municipios entendiéndose que las competencias del artículo 115 de la Ley de Costas y 149.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña no son las únicas competencias que en materia de ordenación del litoral las CCAA pueden atribuir a los ayuntamientos.

de la orla costera en Portugal o el Plan de protección y ordenación del litoral de Cataluña. Esta situación demuestra que es posible otorgar un protagonismo mayor a los municipios de España en relación a la ordenación del litoral dándole la posibilidad para aprobar planes que desarrollen lo establecido por los instrumentos de ordenación del litoral. Es más, podría ser una solución para el problema de descoordinación de estos espacios.

5. Contenido

El contenido de los planes de ordenación del litoral de España y de los programas de la orla costera de Portugal tiene similitudes y diferencias. Hay que adelantar, sin embargo, que los programas de la orla costera tienen un contenido más amplio y menos concreto que los planes de ordenación del litoral de España. Por un lado, los programas de la orla costera son más amplios porque incluyen dentro de su ámbito de aplicación áreas que no se integran dentro de los planes de ordenación del litoral de España, como es el caso de algunas zonas marítimas. Por otro lado, los programas de la orla costera son menos concretos porque tienen un objetivo más amplio -no solo ligado a establecer los elementos básicos de la estructura del territorio, sino a instaurar regímenes de salvaguarda de los recursos y valores naturales- y porque sus disposiciones deben ser concretadas por los planes territoriales municipales o intermunicipales o por un instrumento de gestión propio, como ya hemos expuesto.

Además de lo anterior, debemos señalar que en los programas de la orla costera nos encontramos tres tipos de normas: normas generales, normas específicas y normas de gestión. Las normas generales son pautas dirigidas a las entidades públicas, que deben ser cumplidas en el ámbito de su actuación y planificación, y tienen como objetivo salvaguardar los objetivos de interés nacional con una incidencia territorial delimitada. Por su parte, las normas específicas tienen carácter dispositivo, ya que establecen las acciones permitidas, condicionadas o prohibidas que desarrollan los regímenes de salvaguarda de los programas, y su contenido está destinado a ser transpuesto directamente a los instrumentos de gestión territorial. Por último, las normas de gestión son normas que contienen los principios y criterios para el uso y gestión de playas con capacidad para bañarse y áreas circundantes y tienen como objetivo promover la protección y valorización de los recursos hídricos, con énfasis en la valorización y calificación de las playas.

De esta forma podemos establecer las siguientes similitudes entre ambos instrumentos:

- Los planes de ordenación del litoral y los programas de la orla costera zonifican el espacio incluido dentro de su ámbito de aplicación y ordenan los diferentes usos y actividades.

- Ambos instrumentos establecen determinaciones en relación con las playas.
- Ni los programas de la orla costera ni la mayoría de los planes de ordenación del litoral -con excepción de los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero de Cataluña- clasifican el suelo.

En contraposición, nos encontramos con las siguientes diferencias:

- Los programas de la orla costera incluyen medidas para la protección y valoración de los recursos hídricos incluidos dentro de su ámbito de aplicación
- Los programas de la orla costera introducen pautas que deben ser cumplidas por las entidades públicas mientras que los planes de ordenación del litoral introducen, en algunos casos, propuestas o sugerencias que pueden ser tenidas en cuenta o no por las entidades públicas

Pasemos a analizar cada uno de estos aspectos:

A. Zonificación del espacio y ordenación de los usos y actividades

Tanto los planes de ordenación del litoral de España como los programas de la orla costera de Portugal zonifican el espacio que se incluye dentro de su ámbito de aplicación y ordenan los usos y actividades permitidos y prohibidos en cada zona, aunque utilizan distintos criterios para la zonificación.

En el caso de los planes de ordenación del litoral de España, con carácter general, la regla empleada para zonificar el litoral y establecer categorías de ordenación es el valor ambiental -presencia de rasgos geomorfológicos litorales, proximidad con escenarios costeros, calidad y fragilidad del paisaje, espacios asociados a la acción de la dinámica marina o intermareal, entre otros-. Los instrumentos de ordenación del litoral de Cantabria y del País Vasco, además, utilizan el criterio de la capacidad de acogida y de carga para establecer las categorías de ordenación.

En contraposición, los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero de Cataluña no zonifican el territorio, sino que ordenan el litoral a través de dos unidades territoriales que regulan el suelo costero y el suelo costero especial. Estas unidades territoriales utilizan un criterio urbanístico -la clasificación del suelo- para asignar a cada tipo de suelo un régimen de usos diferente.

En cuanto al régimen de usos de cada categoría debemos decir que todos los planes de ordenación del litoral distinguen para cada categoría de ordenación entre usos permitidos, autorizables, incompatibles y prohibidos.

Por lo que respecta a los programas de la orla costera de Portugal, estos instrumentos diferencian dos zonas: la zona marítima de protección y la zona terrestre de protección.

Por un lado, la zona marítima de protección integra áreas marítimas donde, por la importancia de los recursos y valores naturales existentes y la especificidad de las actividades que se pretenden potenciar allí, es necesario establecer regímenes de protección que resguarden la protección del medio ambiente y la preservación de ecosistemas marinos y que permitan la implementación de la estrategia de manejo sedimentario esencial para la protección costera. En esta área se diferencian en los programas dos franjas que están sometidas a distintos regímenes de protección: la franja de protección costera y la franja de protección complementaria. La franja de protección costera en la zona marítima de protección integra el espacio marítimo imprescindible para el uso sostenible del litoral, estando constituido por el área comprendida entre la pleamar máxima viva equinoccial hasta el límite inferior de la playa. En contraposición, la franja de protección complementaria en la zona marítima de protección integra el área marítima adyacente a la Franja de Protección Costera, extendiéndose hasta una batimétrica de treinta metros y cubriendo aguas costeras y territoriales.

Por otro lado, la zona terrestre de protección está compuesta por el margen de las aguas del mar, y una franja, medida horizontalmente, con un ancho de quinientos metros, contada desde la línea que delimita el margen de las aguas del mar, ajustada hasta un ancho máximo de mil metros. Esta zona está compuesta por tres áreas que tienen diferentes regímenes de protección: la franja de protección costera, la franja de protección complementaria y las áreas predominantemente artificializadas. En primer lugar, la franja de protección costera de la zona terrestre de protección constituye la primera banda de interacción con la zona marítima y donde se ubican los elementos más singulares y representativos de los sistemas biofísicos costeros -sistemas playa-duna, acantilados, etc.- y los lechos y riberas de aguas de transición, lagunas costeras y tramos finales de líneas de agua. En segundo lugar, la franja de protección complementaria de la zona terrestre de protección constituye un espacio contiguo a la franja de protección costera, y/o enmarcando las áreas predominantemente artificializadas, que se extiende hasta el límite terrestre interior del área de intervención donde los sistemas biofísicos costeros, a saber, los sistemas de dunas, están degradados o parcialmente artificializados. Por último, las áreas predominantemente artificializadas están compuestas por las aglomeraciones urbanas.

En cuanto al régimen de usos de cada área, los programas de la orla costera distinguen entre acciones permitidas con autorización, condicionadas y prohibidas. El contenido de este régimen se integra dentro de lo que los programas denominan “*normas específicas*” que, como hemos adelantado, es la parte de los programas que tiene naturaleza dispositiva y cuyo contenido debe ser transpuesto directamente por los instrumentos de gestión territorial.

B. Referencias a las playas

Las referencias a las playas en los planes de ordenación del litoral de España y los programas de la orla costera de Portugal no son idénticas en uno y otro caso. En líneas generales podemos decir que los programas de la orla costera contienen más medidas respecto a las playas y que éstas son más exhaustivas que la de los planes de ordenación del litoral. En ambos casos, sin embargo, existen otros instrumentos que se encargan de regular de manera más detallada el régimen de usos de estos espacios. Pasemos a analizar cada uno de los dos países.

Por lo que respecta a España, podemos decir que la mayoría de los planes de ordenación del litoral contienen directrices o propuestas sobre las playas, sin embargo, el contenido difiere de una Comunidad Autónoma a otra. Por un lado, algunos planes de ordenación del litoral incluyen las playas dentro de una categoría de ordenación y les asigna un régimen de usos, como es el caso de los instrumentos de Galicia, Cantabria y el País Vasco, mientras que otros, en cambio, incorporan medidas de protección para estos espacios, como es el caso de los planes de Galicia, Asturias y Cantabria. Por otro lado, algunos planes de ordenación del litoral también clasifican las playas, aunque las clases varían entre Comunidades Autónomas⁵⁵.

A pesar de las referencias a las playas en los instrumentos de ordenación del litoral de España, lo cierto es que la mayoría de estos instrumentos no han ordenado estos espacios. En líneas generales, las previsiones que contienen los planes son directrices o propuestas sobre las playas que después deben adaptarse por el planeamiento urbanístico. En algunos planes de ordenación del litoral – en concreto los de Galicia, Cantabria y Asturias-, incluso, la ordenación de estos espacios se deja a unos planes especiales que se podrán realizar a iniciativa de los ayuntamientos en cuyo término municipal se ubique la playa, o bien de oficio por la Comunidad Autónoma.

Hay que destacar, en este punto, el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana, puesto que es el único instrumento cuyo contenido integra un documento concreto referido a la ordenación de las playas: el catálogo de playas. El catálogo de playas es un documento que clasifica las playas en urbanas y rurales y asigna, en función de cada tipo de playa, un régimen de usos en el que define unos criterios generales para las autorizaciones y concesiones de obras, instalaciones, usos o actividades que se pretendan implantar en estos espacios.

En el caso de Portugal, todos los programas de la orla costera incorporan alusiones de distinto tipo en relación a las playas.

⁵⁵ Por ejemplo, en Cantabria se distingue entre playas urbanas, periurbanas, semirrurales y rurales y en Galicia entre playas urbanas, periurbanas, rurales y naturales.

En primer lugar, los programas de la orla costera incluyen referencias sobre la ubicación y la clasificación de las playas. Así, se distingue entre playas urbanas, periurbanas, seminaturales, naturales y de uso restringido.

Por otro lado, los programas de la orla costera contienen pautas a observar por las entidades públicas en estos espacios. Este tipo de pautas se incluyen dentro del grupo de “*normas generales*” y tienen como objetivo orientar a las entidades públicas sobre determinadas actuaciones que tienen que cumplir. En estos casos, los programas establecen medidas en relación a la limpieza de las playas, la creación de plazas de aparcamiento, la accesibilidad, la seguridad, y la ocupación, entre otras.

Por último, los programas de la orla costera incorporan unas normas de gestión que tienen como objetivo establecer el marco de principios y criterios para la consecución de los objetivos de valoración y calificación de las playas, en particular las consideradas estratégicas por motivos medioambientales y turísticos, y regular el uso de las playas específicamente diseñadas para uso balneario. Así, los programas incluyen medidas relacionadas con los criterios para el uso sostenible y la ocupación de las playas, normas para la gestión de accesos y aparcamientos y estándares a observar en la gestión de infraestructuras. Estas medidas, posteriormente, son desarrolladas por un instrumento de gestión propio encargado de establecer el sistema de organización de las playas y de las áreas adyacentes al dominio hídrico integrado en el ámbito de aplicación de los programas.

C. No clasificación de los suelos

Como regla general, ni los planes de ordenación del litoral de España ni los programas de la orla costera de Portugal clasifican los suelos que se integran dentro de su ámbito de aplicación.

En el caso de España, esto se debe a que la mayoría de los planes de ordenación del litoral son instrumentos de naturaleza territorial que ordenan el litoral a través de la zonificación de grandes ámbitos supramunicipales y no están destinados a la clasificación del suelo. En contraposición, los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero de Cataluña, al tratarse de planes urbanísticos, son los únicos instrumentos de ordenación del litoral que pueden clasificar el suelo.

Para clasificar el suelo, los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero de Cataluña han creado y configurado dos nuevas categorías de suelo costero: el suelo no urbanizable costero y el suelo costero especial. El suelo no urbanizable costero es definido en el artículo 10 del Plan Director del Sistema Urbanístico del Sistema Costero como aquel que, dentro y fuera de la franja de quinientos metros de anchura, comprende suelo actualmente clasificado como suelo no urbanizable o suelo urbanizable no delimitado, sin programa de actuación urbanística o plan parcial de delimitación.

tación vigente, que debe ser identificado en los planos de ordenación a través de las unidades territoriales de regulación del suelo costero. Dentro de la categoría de suelo no urbanizable costero, el plan establece cuatro subcategorías: suelo no urbanizable costero incluido en el Plan de Espacios de Interés General, el suelo no urbanizable costero 1, el suelo no urbanizable costero 2 y el suelo no urbanizable costero 3.

El suelo costero especial, por su parte, queda delimitado en el citado plan por exclusión del suelo no urbanizable costero. De esta forma, el artículo 11 afirma que se trata del suelo urbanizable no delimitado sin programa de actuación urbanística o plan parcial de delimitación vigentes, y el suelo no urbanizable que no debe pasar a ser necesariamente suelo no urbanizable costero.

En el caso de Portugal, además, existe una prohibición expresa de que los programas especiales -dentro de los cuales se integran los programas de la orla costera- contengan reglas que clasifiquen o califiquen el uso del suelo, declarándose nulas todas las disposiciones que lo hagan (artículo 44.3 Decreto-ley 80/2015).

D. Medidas para la protección y valorización de los recursos hídricos incluidos dentro del ámbito de aplicación de los programas de la orla costera

A diferencia de los planes de ordenación del litoral de España, los programas de la orla costera contienen medidas para la protección y valorización de los recursos hídricos incluidos dentro de su ámbito de aplicación. Esto se debe a que, como señalamos, los programas de la orla costera son instrumentos para la gestión de los recursos hídricos e incluyen dentro de su ámbito de aplicación bienes de este tipo, como son las aguas costeras y marítimas interiores, los respectivos lechos y márgenes, así como otras franjas marítimas⁵⁶.

En cuanto al contenido de estas medidas, podemos decir que nos encontramos con “*normas generales*” y, por tanto, se trata de pautas u orientaciones dirigidas a las entidades públicas que deben ser cumplidas en el ámbito de su acción y planificación. En este sentido los programas señalan que las entidades públicas deben, entre otras cosas, velar por la conservación, recalificación y mejora ambiental y paisajística de los cursos de agua y ecosistemas asociados, identificar los tramos a conservar/mantener, potenciar o rehabilitar, asegurar la protección de la calidad de los recursos hídricos y ecosistemas asociados, controlar las fuentes de contaminación, garantizar el mantenimiento de los espacios agrícolas, forestales, naturales y públicos en las zonas de inundación, y asegurar la protección, conservación y puesta en valor de los humedales temporales.

⁵⁶ Vid. artículo 1 de la Ley núm. 54/2005, de 15 de noviembre, que establece la titularidad de los recursos hídricos.

E. Introducción de pautas que deben ser respetadas por las entidades públicas

Los programas de la orla costera incluyen una serie de pautas dirigidas a las entidades públicas que deben ser cumplidas por éstas. En este caso nos referimos a las normas que, como ya señalamos, forman parte de la tipología de “*normas generales*” y que tienen como objetivo salvaguardar los objetivos de interés nacional con una incidencia territorial delimitada.

Este tipo de normas tienen un contenido variado y abarcan medidas relacionadas con la protección de los recursos hídricos y los ecosistemas asociados, protección de sistemas biofísicos costeros y paisajísticos, adaptación a los riesgos costeros, aglomerados urbanos, zonas portuarias, agricultura y bosques, exploración de petróleo, producción de energía a partir de fuentes renovables, y acuicultura.

En el caso de los planes de ordenación del litoral de España, no existe la diferencia entre pautas dirigidas a las entidades públicas y otras normas con contenido diferente. Aun así, en algunos instrumentos de ordenación del litoral existen determinaciones dirigidas a los entes públicos que no son directamente vinculantes, pero adquieren la condición de propuestas o recomendaciones. En el caso de Asturias, por ejemplo, las propuestas están dirigidas al suelo exterior no urbanizable de costas y tienen como contenido una serie de recomendaciones de carácter ambiental, como es la instauración de parques-playa, la red de sendas costeras y las actuaciones de regeneración de la cubierta vegetal. En el mismo sentido, el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral introduce una propuesta de trazado de la vía del litoral de la Comunidad Valenciana.

Por último, el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco contiene propuestas dirigidas a un espacio concreto: el medio marino que forma parte de su ámbito de aplicación. Para este espacio, el plan vasco establece una serie de directrices generales que tienen el objetivo de orientar la consecución de los objetivos del plan pero que no tienen carácter vinculante. Estas propuestas y recomendaciones están relacionadas con la extracción de áridos para la regeneración de playas, la pesca, el marisqueo y la recogida de algas, las instalaciones de acuicultura, los puertos y áreas de navegación, las tomas de aguas para suministro y refrigeración, las conducciones submarinas, las instalaciones de tratamiento de aguas residuales, los emisarios submarinos, el resto de los puntos de vertido permanente de aguas residuales en zonas de baño o de conservación y los vertidos de materiales inertes procedentes del dragado.

IV. CONCLUSIONES

El litoral es un espacio complejo de definir tanto en España como en Portugal, aun así, en ambos países el litoral es un espacio caracterizado por estar en contacto con zonas marítimas y terrestres. En nuestro estudio hemos partido de la idea de litoral como objeto de la de la función pública de ordenación del litoral y que forma parte del ámbito de aplicación de los planes de ordenación, excluyendo la “ordenación espacial marítima” y, por ello utilizamos los términos “litoral” para España y “orla costera” para Portugal.

La función de planificación del “litoral” o de la “orla costera” está vinculada en ambos países a la ordenación del territorio por lo que principalmente se utilizan instrumentos de esta naturaleza para ordenar este espacio. Pese a ello, nos encontramos con distintos tipos de instrumentos, puesto que mientras la ordenación de la “orla costera” en Portugal se lleva a cabo a través de programas y no de planes -como se hacía en Portugal con los planes de ordenación de la orla costera antes de la aprobación de la Ley de bases de 2014-, en España se utilizan planes.

España y Portugal han ordenado su “litoral” u “orla costera” de manera incompleta. Así, mientras que en España no todas las CCAA han aprobado planes de ordenación del litoral, en Portugal nos encontramos con distintos instrumentos que ordenan este espacio a la espera de la aprobación definitiva de todos los programas de la orla costera.

En todo caso, los planes de ordenación del litoral de España y los programas de la orla costera de Portugal tienen diferencias sustanciales. En primer lugar, los dos tipos de instrumentos son aprobados por Administraciones distintas: en España son las CCAA las Administraciones encargadas de elaborar y aprobar estos planes por tener la competencia en ordenación del territorio y del litoral y en Portugal es el Estado y, concretamente, la autoridad responsable en materia del agua, la competente para elaborar y aprobar los programas.

Por otro lado, el ámbito de aplicación también difiere entre un país y otro. De esta forma, mientras que en España se ordena el “litoral” que se identifica, principalmente, con un área terrestre y, en algún caso, con las aguas interiores, en Portugal se ordena la “orla costera” que hace referencia a una zona más amplia que abarca también las aguas costeras y los suelos urbanizables.

En ambos casos, sin embargo, nos encontramos con instrumentos de ordenación del territorio, aunque con distinto alcance y vinculación. En España podemos decir que la mayoría de las disposiciones de los planes de ordenación del litoral de España tienen carácter vinculante y deben ser respetadas y adaptadas por el planeamiento urbanístico. En Portugal, en cambio, los programas de la orla costera son vinculantes exclusivamente

para las entidades públicas y es necesario que se adapten por un instrumento de gestión propio o por los planes territoriales para que vinculen también a los particulares.

En relación a los antiguos instrumentos de ordenación del litoral de Portugal -esto es, los planes de ordenación de la orla costera- se ha producido un retroceso en la eficacia jurídica de este tipo de instrumentos, por cuanto las disposiciones de los planes de ordenación de la orla costera vinculaban tanto a las entidades públicas como, directa e inmediatamente, a los particulares y, sin embargo, las disposiciones de los programas de la orla costera solo vinculan a las entidades públicas. Como consecuencia de este cambio, se ha otorgado a los municipios un papel fundamental a la hora de desarrollar estos programas para que sean vinculantes también para los particulares porque son competentes para aprobar planes de desarrollo. En el caso de España, sin embargo, el papel de los municipios en la ordenación del litoral se limita a la participación en la elaboración y aprobación de estos planes a través del trámite de audiencia previsto en las normas vigentes en materia de ordenación del territorio. Una excepción es el caso de Cataluña y su LPOL que ha otorgado un mayor protagonismo a los municipios al otorgarles la competencia para elaborar y tramitar los planes de uso del litoral y de las playas que son uno de los instrumentos de planificación del litoral de esta Comunidad Autónoma. El hecho de otorgarles mayor protagonismo a los municipios en la ordenación del litoral podría ser una solución para el problema de descoordinación de estos espacios.

Como consecuencia de todo lo anterior, los programas de la orla costera tienen un contenido más amplio y menos concreto que los planes de ordenación del litoral de España. Por un lado, los programas de la orla costera son más amplios porque incluyen dentro de su ámbito de aplicación áreas que no se integran dentro de los planes de ordenación del litoral de España, como es el caso de algunas zonas marítimas. Por otro lado, los programas de la orla costera son menos concretos porque tienen un objetivo más amplio y porque sus disposiciones deben ser concretadas por los planes territoriales municipales o intermunicipales o por un instrumento de gestión propio.

De todo lo expuesto observamos cómo dos países vecinos han ordenado su litoral de forma diferente. Aun así, podemos decir que, en nuestra opinión, los instrumentos de ordenación del litoral de Portugal -los programas de la orla costera-, son instrumentos más completos que los planes de ordenación del litoral de España lo que se debe, principalmente, a que planifican espacios marítimos que en modo alguno forman parte del ámbito de aplicación de los planes de ordenación del litoral y que conceden protagonismo a distintas Administraciones. En España aún queda camino por recorrer en la ordenación del litoral aunque, quizás, el primer paso sea articular mecanismos de coordinación que permitan la participación de todas las Administraciones en esta función pública para conseguir una ordenación integrada del litoral.

V. BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE I FONT, J.M., *El régimen jurídico del litoral catalán. Especial referencia a la reforma de la Ley de Costas operada por la Ley 2/2013 y al nuevo Reglamento General de Costas aprobado por el Real Decreto 876/2014*, Atelier, Barcelona, 2014.

ALVES CORREIA, F., *Manual de Direito de Urbanismo*, vol.I, Almedina, Coimbra, 2008.

ALVES CORREIA, F., “Líneas generales de la ordenación y gestión de la zona costera en Portugal”, en SANZ LARRUGA, F. (Dir.) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad da Coruña y Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2009, pp. 69-80.

ALVES CORREIA, F., “Linhas gerais do ordenamento e gestão da zona costeira em Portugal”, en *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge de Figueiredo Dias*, vol. IV, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pp. 167-170.

ÁVILA RODRÍGUEZ, C.M^a., “Las competencias de los entes locales en el dominio público marítimo-terrestre”, en VERA JURADO, D.J. (Coord.), *Competencias ambientales de las Entidades Locales de Andalucía*, CEMCi, Granada, 2009, pp. 623-667.

CARBALLEIRA RIVERA, M.T. (Coord.), *Ordenación del litoral*, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 2011.

CUNHA, J.L., “Os programas sectoriais e especiais -que relevo e que futuro?”, en OLIVEIRA, F. (Coord.), *Ordenamento do território, urbanismo e cidades. Que rumo?*, Vol. I, Almedina, 2017, pp. 273-310.

GOUVEIA E FREITAS, C., “A dinâmica dos instrumentos de gestão territorial: que novidades?”, en OLIVEIRA, F. (Coord.), *Ordenamento do território, urbanismo e cidades. Que rumo?*, Vol. I, Almedina, 2017, pp. 373-391.

LOBO RODRIGO, A., “Costas: la construcción del ámbito espacial marítimo como parte integrante del territorio canario”, en GARCÍA ÁLVAREZ, G., JORDANO FRAGA, J., LOZANO CUTANDA, B. y NOGUEIRA LÓPEZ, A. (Coords.), *Observatorio de políticas ambientales 2020*, CIEMAT, Madrid, 2020, pp. 620-630.

MEILÁN GIL, J.L., “Comunidades Autónomas y Dominio Público Marítimo-Terrestre. El proyecto de la Ley de costas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 108 (1988), pp. 13-35.

MENÉNDEZ REXACH, A., “La ordenación de las playas y sus problemas jurídicos. En especial el tema de las competencias concurrentes”, *Revista Derecho Urbanístico*, núm. 76 (1982), pp. 27-96.

MENÉNDEZ REXACH, A., “La gestión integrada del litoral”, en NÚÑEZ LOZANO, M.C. (Dir.), *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea*, Iustel, Madrid, 2010, pp. 135-185.

MORELLE HUNGRÍA, E. “La Ley 8/2020 de 30 de julio de Protección y Ordenación del Litoral de Cataluña”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 55 (2020).

MORENO CÁNOVES, A., *Régimen jurídico del litoral*, Tecnos, Madrid, 1990.

OLIVEIRA, F., “Um caso “duvidoso” de transposição de um plano especial para um plano diretor municipal”, en OLIVEIRA, F. (Coord.), *Ordenamento do território, urbanismo e cidades. Que rumo?*, Vol. I, Almedina, 2017.

PEREIRA COUTINHO, L.P., “Direito do planeamento territorial”, en OTERO, P. y GONÇALVES, P., *Tratado de Direito Administrativo especial*, vol. VI, Almedina, Coimbra, 2012, pp. 133-222.

PEREZ ANDRES, A.A., *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

PÉREZ GÁLVEZ, J.F., “La ordenación de los espacios terrestres”, en NÚÑEZ LOZANO, M.C. (Dir.), *Estudios Jurídicos sobre el Litoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 55-86.

RANDO BURGOS, E., “La apuesta de Cantabria por la preservación y utilización de los ámbitos litorales en el marco de la planificación territorial”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 86 (2019), págs. 4-47.

SANZ LARRUGA, F., “Ordenación del litoral: la Economía Azul del Pacto Verde, articulación de instrumentos de ordenación del litoral y la Ley 8/2020 de Cataluña”, en GARCÍA ÁLVAREZ, G., JORDANO FRAGA, J., LOZANO CUITANDA, B. y NOGUEIRA LÓPEZ, A. (Coords.), *Observatorio de políticas ambientales 2021*, CIEMAT, Madrid, 2021, pp. 690-712.

TORRES BARQUILLA, Y. “La inexistente conexión entre la ordenación del espacio marítimo y la ordenación del litoral. Un estudio comparado entre Portugal y España”, en MÍGUEZ MACHO, L., y SANZ LARRUGA, F. J., *Instrumentos jurídico-administrativos de cooperación entre España y Portugal en la gestión de los recursos naturales*, Andavira, 2020, pp. 145-153.

VELOSO GOMES, F., “A gestão da zona costeira portuguesa”, *Revista da gestão costeira integrada*, 7 (2007), pp. 83-95.

ZAMORA ROSELLÓ, M. R., “Mar y tierra: un paso más en las propuestas de ordenación”, en MÍGUEZ MACHO, L., y SANZ LARRUGA, F. J., *Instrumentos*

jurídico-administrativos de cooperación entre España y Portugal en la gestión de los recursos naturales, Andavira, 2020, pp. 155-162.

ZAMORA ROSELLÓ, M. R., “El derecho al litoral: gobernanza territorial y marítima”, en MORENO LINDE, M., y VERA JURADO, D., *Ciudad y territorio en el siglo XXI: reflexiones desde el Derecho Público*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2020, pp. 51-80.

ZAMORANO WISNES, F.J., *La ordenación del litoral. Una propuesta de gestión integrada*, La Ley, Madrid, 2014.