



Protección del paisaje costero

Normas de protección de la zona costera.

Autor

Verónica de la Paz Mellado
Email: vdelapaz@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3907

Nº SUP: 132603

Resumen

Se revisan normas que establecen marcos de protección para las zonas costeras. Los países revisados corresponden a España, Reino Unido y Uruguay.

La solicitud surge desde la perspectiva del cuidado del paisaje costero. De la revisión inicial se puede sostener que la protección del paisaje se efectúa en el marco de la comprensión del cuidado de los ecosistemas costeros, entre cuyos elementos se encuentran los aspectos paisajísticos.

Del estudio de las leyes costeras de los países consignados se pueden destacar los siguientes aspectos:

- El cuidado del borde costero es una preocupación de los Estados.
- Las razones que justifican el cuidado corresponden tanto al cuidado de un bien común, como un bien económico que el borde costero representa como en los casos de España y Uruguay. Por otra parte, en el caso del Reino Unido responde a la preocupación por el riesgo potencial de destrucción al que están sujetas sus costas.
- En las tres normativas revisadas se manifiesta un cuidado del paisaje costero, entendiendo este como parte de un ecosistema a proteger y que puede tener distintas expresiones morfológicas.
- Asimismo, en las tres normativas se establece el carácter de bien común del borde costero, en donde la propiedad privada queda supeditada a responsabilidades y obligaciones de protección para efectos del cuidado y accesibilidad.
- En el caso de los organismos responsables, en el caso español estas responsabilidades recaen en los órganos específicos de nivel local y regional con obligaciones de coordinación entre ellos. En el caso del Reino Unido y de Uruguay corresponden a autoridades centralizadas.
- Finalmente, en relación a la legislación nacional se observa que no existe una norma específica que aborde la protección de la costa. De la misma forma otras normas consultadas, como Ley General de Urbanismo y Construcciones o la Ley de Bases del

Medio Ambiente, si bien tienen algunas consideraciones generales respecto del medio físico, estas son indeterminadas y no referidas al paisaje del borde costero.

Introducción

Existe consenso entre los especialistas de que las zonas costeras son uno de los paisajes más frágiles frente al cambio climático. Esto, particularmente frente a los fenómenos que se están experimentando como el aumento del nivel de mar, la erosión y los eventos meteorológicos de gran intensidad.

Por otra parte, la actividad comercial, productiva y turística en estas zonas, atraen a una gran cantidad de personas, empresas e industrias. Se estima que más de 600 millones de personas viven en zonas costeras (datos al año 2000), lo que representa una combinación de alto riesgo: amenazas naturales y alta vulnerabilidad.

Para enfrentar esto se hace necesario disponer de salvaguardas efectivas que, desde distintos ámbitos de acción, aborden, y prevengan la ocurrencia de desastres y se aboquen a promover la sostenibilidad de estas zonas.

Los objetivos de Desarrollo Sostenible¹, plantean la protección de la vida submarina, desde la perspectiva de generar un marco para ordenar y proteger de manera sostenible los ecosistemas marinos y costeros, de las distintas fuentes de contaminación, además de conservar el uso sostenible de estos recursos. También se han acordado tratados cuyo objetivo ha sido la protección costera. Ejemplo de esto es el “Convenio para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación” (Convenio de Barcelona, 1995). Algunos de los instrumentos derivados de este convenio se encuentran en el programa de Gestión de Zonas Costeras (CAMP) que promueve proyectos piloto en áreas costeras para su gestión integrada.

Desde esta perspectiva se estudian algunas leyes nacionales enfocadas en el cuidado y protección de sus costas, en particular, las legislaciones de España, Reino Unido y Uruguay. Asimismo, se indaga en la legislación nacional que pueda referirse a esta materia. Finalmente, se formulan algunas observaciones respecto de las normativas examinadas, y la situación de la legislación nacional.

España

¹ PNUD (2015) Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html> (Noviembre 2021)

La Ley de Costas² aborda la gestión y conservación de la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental que conforman un patrimonio natural. Quedan fuera del ámbito de aplicación de esta norma, los puertos de interés general y los administrados por las comunidades autónomas, y los bienes de dominio público, marítimo terrestre, de titularidad estatal.

Los objetivos específicos de la norma son:

- a) Determinar el dominio público marítimo-terrestre y asegurar su integridad y adecuada conservación, adoptando, en su caso, las medidas de protección, y restauración necesarias y, cuando proceda, de adaptación, teniendo en cuenta los efectos del cambio climático.
- b) Garantizar el uso público del mar, de su ribera y del resto del dominio público marítimo-terrestre, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas.
- c) Regular la utilización racional de estos bienes en términos acordes con su naturaleza, sus fines y con el respeto al paisaje, al medio ambiente y al patrimonio histórico.
- d) Conseguir y mantener un adecuado nivel de calidad de las aguas y de la ribera del mar.

Bajo estos objetivos, la norma aborda los siguientes aspectos:

- a) Actualiza las definiciones y confirma la calificación del mar y su ribera como patrimonio colectivo. Con este objeto elimina la posibilidad de privatizar la ribera que contemplaba la Ley de Aguas de 1866, las leyes de Puertos de 1880 y de 1928, y la de Costas de 1969.
- b) Establece la prevalencia del dominio público y posibilita su inscripción registral en el Registro de Propiedad y otras medidas de coordinación de las actuaciones administrativas y el Registro de Propiedad para evitar los problemas derivados de la inexistencia de títulos, lo que posibilitó la apropiación de parte del territorio.
- c) Se elimina la posibilidad de adquirir propiedad de terrenos ganados al mar o de cualquier porción de suelo público como consecuencia de la realización de obras (para evitar operaciones de especulación inmobiliaria)
- d) Mantener en el dominio público los espacios costeros, y establecer mecanismos que favorezcan la incorporación de estos espacios al dominio público, ampliando la franja costera.
- e) Se cambia la denominación de dominio marítimo por dominio marítimo-terrestre, “porque pone de relieve la existencia y necesidad de un espacio terrestre complementario de aquél, para cuya denominación genérica se vuelve a utilizar la expresión tradicional de ribera del mar”³.
- f) Se señalan medidas de protección del dominio público marítimo terrestre. Entre estas medidas se puede señalar:
 - Establece limitaciones a la propiedad de los terrenos colindantes. Estas tienen el carácter de mínimos y son complementarios a las normas que dictan las Comunidades Autónomas para resguardar y conservar el medio ambiente.

² Ley de Costas, 1998. España. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1988-18762> (Noviembre 2021)

³ Ibíd.

- Se reconfigura la servidumbre de salvamento que considera la prohibición de actividades y construcciones perjudiciales para el medio ambiente. Esta servidumbre se constituye como una garantía de conservación cuyo objeto es que la acción de conservación no solo recaiga sobre la franja en la que recae la protección jurídica sino también sobre una franja privada colindante para evitar impactos en la preservación, paisaje etc. de otras acciones que atentan contra la preservación de los espacios marítimos costeros, que pueden causar daños irreparables o de muy difícil reparación.
 - Para la protección de esta zona se define por una parte, el ancho de la “zona de servidumbre de protección”, con una profundidad general de 100 metros, y en zonas ya urbanizadas de 20 metros.
 - Aledaña a la anterior la norma define una zona de influencia, que sin un carácter estricto como la servidumbre, definen pautas para su utilización para evitar situaciones dañinas y poder contribuir al cuidado y sostenibilidad de estas zonas, y de manera complementaria a las normas que adopten las comunidades y los ayuntamientos en ejercicios de sus facultades.
 - Se establece una servidumbre de tránsito público, complementaria a la de paso o acceso al mar para asegurar el uso público del mar y su ribera.
 - Se limita la extracción de áridos a los tramos finales de los cauces, con el objeto de mitigar la grave situación que se produce por la disminución de la aportación de áridos a la costa, además se otorga a cada administración local el derecho preferente para la explotación de los yacimientos de áridos.
 - Se establece un mecanismo de regulación de los usos del dominio marítimo-terrestre, mediante concursos públicos realizados por las administraciones locales. Estos consideraran tanto para el uso natural, libre y gratuito como para otros usos especiales para los cuales se requerirán autorizaciones o concesiones, y se otorgaran considerando parámetros de intensidad, peligrosidad, rentabilidad y permanencia (ocupaciones temporales/permanentes, desmontables o fijas). El plazo máximo de otorgamiento será de 30 años.
 - Los mecanismos de financiamiento contemplan la realización de convenios público/privados para sistemas de financiamiento compartido. Los cánones y las tasas respectivas son las establecidas por ley.
 - Respecto de las infracciones y los procedimientos de sanción, se introdujo una simplificación cuyo objetivo es una mayor celeridad y eficiencia en la respuesta. Además se faculta al ejercicio de la acción pública para facilitar la colaboración de la comunidad en el cumplimiento del cuidado costero.
- g) Respecto de las responsabilidades administrativas asignadas a la administración del Estado, a las Comunidades Autónomas y a los municipios. Principalmente se fortalece la coordinación con los instrumentos de ordenamiento territorial y urbanístico mediante un sistema de consultas e informes recíprocos, emitidos bajo la normativa vigente.
- h) Adicionalmente se contempla un marco transitorio para adaptar las situaciones existentes a la aplicación de la nueva norma. El criterio es permitir que las zonas de servidumbre de protección e influencia en los tramos de la costa que no están urbanizados, y en los casos de los propietarios del suelo que no tiene derechos de aprovechamiento consolidados conforme a la legislación urbanística mantengan su situación actual. Para el resto de los casos, zonas

urbanas o urbanizables con derechos de aprovechamiento, el criterio básico que se utiliza la zona de influencia y la anchura de la servidumbre se limita a 20 metros, mismo valor contemplado en la anterior legislación sobre las costas, evitando vulnerar derechos adquiridos que pudieran originar una carga indemnizatoria, como también la revisión de procesos de planificación anteriores.

También se regula con precisión la situación de las edificaciones existentes cuyo emplazamiento es incompatible con la nueva norma, distinguiendo aquellos construidos ilegalmente, en donde se podrá considerar casos en que se debe regularizarlas e indemnizarlas a razón de su interés público, u otras construidas legalmente en donde se deben respetar los derechos adquiridos, distinguiendo los distintos casos: si está en una zona de dominio público se mantiene la vigencia de la concesión, si está en una servidumbre de tránsito que da fuera de la ordenación urbanística y si está en el resto de la zona de servidumbre de protección se permiten solo obras de mantención y reparación sin alterar la volumetría existente.

Reino Unido

En el caso del Reino Unido, la normativa contempla que por una parte existe la responsabilidad histórica de la Corona de proteger la costa y que cada propietario asume la responsabilidad respecto de su predio. Sin embargo, la necesidad de velar por el bien colectivo ha provocado que se comiencen a regular de manera integral.

La normativa contempla dos líneas regulatorias principales:

- a) Por una parte, la Ley de Costas de 1949⁴ aborda la protección del litoral contra la erosión y la ocupación permanente de la tierra por el mar.
- b) Por otra parte, la Ley de Recursos Hídricos y la Ley de Drenaje de Tierras, ambas de 1991 que aborda las inundaciones temporales por mar o mareas.

La Ley de Costas de 1949⁵ tiene como objetivo principal:

[E]stablecer un marco coordinado y regulado de manera centralizada para las obras de protección de la costa con ayuda gubernamental. Las obras se refieren a construcciones, alteraciones, mejora, reparación, mantención, demolición con el objeto de proteger los terrenos costeros contra la erosión costera o la inundación.

Las responsabilidades de protección de la costa recaen sobre las Autoridades de Protección de la Costa, (organizados en consejos o distritos) quienes tienen la facultad de protección de la tierra bajo su jurisdicción, no aplicando sobre obras en el mar.

⁴ Ley de Costas 1949 Reino Unido. Disponible en <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/12-13-14/74> (Noviembre 2021)

⁵ Ibíd.

Estas autoridades deben resguardar que su accionar no entre en colisión con el derecho común, que mandata que cada propietario deber proteger su propio terreno.

Por otra parte, una modificación introducida en 1988, estableció que las obras que provoquen cambios físicos u obstrucciones que tengan efectos adversos sobre la navegación debe someterse a la aprobación de la Secretaria de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales. Asimismo, la introducción de la normativa medioambiental estableció similar obligación por posibles efectos medioambientales a esta aprobación.

Las Leyes de Recursos Hídricos⁶ y de Drenaje de Tierras de 1991⁷, permiten las obras de defensa para el control de inundaciones de distintos orígenes, marítimos como de otras fuentes de agua. Bajo este principio se entiende la defensa tanto de obras en el borde costero como en el interior de la tierra. Paralelamente existen otras disposiciones que tiene atribuciones, principales o tangenciales sobre el cuidado del borde costero, como leyes de salud pública, medio ambiente y atribuciones de los gobiernos locales.

Finalmente, la Ley de Acceso al Mar y a la Costa del año 2009⁸ establece la regulación de las actividades costeras en el litoral para garantizar una gestión eficaz de los riesgos de inundación y erosión. Particularmente se aboca a:

- Establecer la dirección de la gestión del riesgo de inundación y erosión(a través de los Planes de Gestión del Litoral).
- Garantizar el cumplimiento de la dirección estratégica (mediante la aprobación de planes de inversión y la asignación de subvenciones).
- Facilitar el trabajo productivo de todos quienes lo desarrollan en la costa
- Responder a las necesidades de las comunidades costeras.

El objetivo de la norma busca un trabajo conjunto entre las autoridades operativas para lograr una gestión eficaz de los riesgos de inundación y erosión en el litoral, por lo que señalan que es fundamental la definición de las responsabilidades en cada ámbito.

La Agencia de Medio Ambiente es el órgano encargado de revisar y aprobar los “Planes de Gestión Estratégica de la Costa” (SMP) garantizando que las intervenciones sean coherentes, sólidas y sostenibles; asignar los fondos para los proyectos de riesgo inundación y cuidado costero, para garantizar que dichos proyectos cumplan los planes SMP.

Estas facultades fueron concentradas en un órgano para facilitar la supervisión estratégica del total y evitar situaciones anteriores en que la dispersión y mezcla de responsabilidades permitió proyectos

⁶ Water Resources Act 1991. UK. Disponible en <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1991/57/contents> (Noviembre 2021)

⁷ Land Drainage Act 1991 UK. Disponible en <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1991/59/contents> (Noviembre 2021)

⁸ Marine and Coastal Access Act 2009. Disponible en <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/23/contents> (Noviembre 2021)

que no respondían a los principios establecidos, además de los riesgos que representa el cambio climático. Por otra parte, esto representa una mayor claridad para las personas y para el Gobierno respecto de las responsabilidades y la rendición de cuentas de la gestión. También esta concentración permite una mayor eficiencia de los recursos.

Esta responsabilidad de la Agencia de Medio Ambiente no implica que este órgano se haga cargo de las responsabilidades operativas de las autoridades locales.

Uruguay

En este caso, en 2019 se dictó la Ley N° 19.772 “Regulación del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible del espacio costero del océano Atlántico y del Río de la Plata”⁹. Esta norma tiene como objetivo central

[promover el uso sustentable y democrático de los recursos naturales, culturales del espacio costero con el objeto de mantener y mejorar la calidad de vida y la integración social de la población en el territorio.

La zona costera es definida como “... un espacio del territorio nacional definido por características naturales, demográficas, sociales, económicas y culturales propias y específicas, con procesos de interacción entre el Río de la Plata y Océano Atlántico y la tierra. Está formada por una franja de anchura variable de tierra firme y espacio marítimo, con ecosistemas diversos, dotados de capacidad para proveer bienes y servicios que sostienen múltiples actividades, entre otras, pesqueras, agropecuarias, extractivas, industriales, turísticas, de navegación, portuarias, así como el desarrollo de ciudades y asentamientos urbanos”¹⁰.

Los principales objetivos de esta norma dicen relación con¹¹:

- a) El desarrollo social y económico del país en consonancia con la protección del espacio costero asegurando su calidad ambiental.
- b) El control de las expansiones urbanas y el aprovechamiento y mejora de las capacidades instaladas.
- c) La protección de los paisajes naturales y culturales relevantes.
- d) La accesibilidad y uso público de las playas y costas en general.
- e) La adaptación de las intervenciones en el espacio costero al cambio climático y al aumento de la variabilidad.

⁹ Ley N° 19.772 “Regulación del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible del espacio costero del océano Atlántico y del Río de la Plata”.2019. Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19772-2019> (Noviembre 2021)

¹⁰ Ibíd.

¹¹ Ibíd.

- f) El respeto por los procesos naturales que se desarrollan en el espacio costero y la promoción de la diversidad y singularidad del mismo.
- g) La participación social y de las instituciones del Estado en la gestión del espacio costero.
- h) La reversión o mitigación de los impactos negativos sobre el ambiente y sus ecosistemas, derivados de los usos del suelo o espacio marítimo, así como de las actividades que allí se realizaran.

La norma establece que todas las políticas sectoriales relacionadas con el espacio costero deberán sujetarse a las determinaciones de esta norma así como a las indicaciones de los Gobiernos Departamentales correspondientes.

Además, los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo elaborados con posterioridad al año 2008¹² deberán considerar, la identificación de los ecosistemas costeros, los componentes vulnerables (como playas, dunas en sus diferentes grados de consolidación, lagunas, barras, cuencas, desembocaduras, deltas, humedales, barrancas, costas y puntas rocosas, sitios arqueológicos, entre otros) y la consideración como lineamientos básicos de los usos de suelo, la accesibilidad a la ribera, la protección visual, los procesos dinámicos costeros, la protección de los ecosistemas costeros y sus componentes y la gestión integrada del espacio costero.

Estos mismos instrumentos que se refieran al espacio costero o a nuevas urbanizaciones, proyectos programas de infraestructura y equipamientos en las cuencas que aporten al espacio costero que provoque o puedan provocar impactos negativos, deberán establecer acciones que prevengan y mitiguen estos riesgos actuales y potenciales. Además, deberán evitar o minimizar el riesgo de contaminación puntual o difusa y la sobreexplotación de los acuíferos asociados.

En relación a la infraestructura vial y el acceso vehicular, se precisa que se intentará alejar del espacio costero el flujo intenso de vehículos, distinguiendo que en el caso de las rutas nacionales ellas deberán construirse sin afectar los ecosistemas costeros vulnerables y de acuerdo al flujo que presenten; en el caso de los accesos a los balnearios, ello se realizará mediante vías de acceso distintas de las rutas nacionales y finalmente considerará los paseos costeros; asimismo, se tenderá a que los trazados viales cercanos y paralelos a la ribera sean transformados en paseos costeros o en paseos vehiculares de baja velocidad.

Respecto de la faja de defensa costera definida en el Código de Aguas como una franja de doscientos cincuenta metros medidas hacia el interior de territorio desde el límite superior de la ribera, la norma contempla que se sumaran a ella los criterios de protección previstos que abarquen tanto esta faja como los componentes vulnerables anteriormente enumerados.

Los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible elaborados bajo la Ley N° 18.309 de 2008, que regulan territorios costeros deberán determinar y evaluar aquellos aspectos disfuncionales originales o derivadas de intervenciones anteriores en dicho instrumento y adoptarlas

¹² Definidos en la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008. Disponible en [https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008#:~:text=\(Objeto\),Ejecutivo%20y%20los%20Gobiernos%20Departamentales](https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008#:~:text=(Objeto),Ejecutivo%20y%20los%20Gobiernos%20Departamentales). (Noviembre 2021)

medidas de prevención, mitigación o corrección. En el caso de áreas degradadas costeras, e identificadas se deberán establecer programas de recuperación.

Respecto de la aplicación de esta norma, se establece que el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial es el encargado coordinar los distintos actores en el espacio costero, especialmente con el Gobierno departamental, en el ámbito territorial y según el nivel administrativo que corresponda.

Además, el poder ejecutivo y los Gobiernos Departamentales deberán fomentar la realización de acuerdos que compatibilicen en una fase temprana los instrumentos sectoriales con el cuidado del espacio costero.

Por otra parte, para efectos del monitoreo del borde costero, se crea el Observatorio Ambiental Nacional¹³ cuya función es la centralización y actualización de la información nacional del estado del ambiente, y la elaboración de indicadores e índices nacionales. Particularmente en el ámbito del espacio costero tendrá la responsabilidad de realizar el seguimiento de la situación en dichos territorios.

Legislación Nacional

En el caso nacional, no existe una norma legal que regule específicamente la zona costera. Entre las herramientas relacionadas de que se dispone se encuentra la “Política Nacional de Uso del Borde Costero”¹⁴ cuyos objetivos son:

1. Coordinar los procesos de trabajo interinstitucionales públicos y privados.
2. Establecer un sistema de información y gestión conjunta, en lo relativo al desarrollo del borde costero del litoral.
3. Coordinar los programas y proyectos específicos que a nivel nacional, regional, local y sectorial se planteen o desarrollen.

Su ámbito de aplicación corresponde a:

- a) terrenos de playa fiscales ubicados dentro de una franja de ochenta metros de ancho, medidos desde la línea de la más alta marea de la costa del litoral,
- b) la playa,
- c) las bahías, golfos, estrechos y canales interiores, y
- d) el mar territorial de la República.

Sus objetivos específicos dan cuenta de una mirada en torno al potencial productivo del borde costero referido particularmente a:

¹³ Ley N° 19.147 Creación del Observatorio Ambiental Nacional (OAN), de la Dirección Nacional de Medio Ambiente del MVOTMA. Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19147-2013> (Noviembre 2021)

¹⁴ Decreto N° 475, del 11 de junio de 1995. Política Nacional de Uso el Borde Costero. Disponible en <http://bcn.cl/2ijwj> (Noviembre 2021)

- a) Determinar los diferentes objetivos y propósitos específicos posibles, para las diversas áreas del litoral.
- b) Identificar los planes y proyectos de los distintos organismos del Estado, que afecten al Borde Costero.
- c) Procurar la compatibilización de todos los usos posibles del Borde Costero, en las distintas áreas y zonas, promoviendo su desarrollo armónico, integral y equilibrado, maximizando su racional utilización, precaviendo posibles requerimientos futuros y tomando en cuenta la realidad actual del uso del mismo.
- d) Posibilitar la realización de inversiones, el desarrollo de proyectos públicos y privados, bajo reglas predeterminadas, que permitan su concreción.
- e) Proponer los usos preferentes del Borde Costero.

En tanto su condición de política sus propuestas tiene un carácter de indicaciones y recomendaciones. Desde el punto de vista de la orgánica, la norma crea la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral, cuya función principal será la de proponer al Presidente de la República acciones que impulsen la Política de Uso del Borde Costero.

Entre las funciones de la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral, se señalan:

- a) Proponer una zonificación de los diversos espacios que conforman el Borde Costero del Litoral de la República, teniendo en consideración los lineamientos básicos contenidos en la zonificación preliminar elaborada por el Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina.
- b) Elaborar un informe para la evaluación, al menos cada dos años, de la implementación de la Política Nacional del Uso del Borde Costero del Litoral de la República, y proponer los ajustes que correspondan.
- c) Formular proposiciones, sugerencias y opiniones a las autoridades encargadas de estudiar y aprobar los diversos Planes Comunales e Intercomunales, a fin de que exista coherencia en el uso del borde costero del litoral.
- d) Proponer soluciones a las discrepancias que se susciten respecto del mejor uso del borde costero del litoral, que la autoridad competente someta a su consideración.
- e) Recoger los estudios que los diversos órganos de la Administración del Estado realicen sobre el uso del borde costero del litoral.
- f) Formular recomendaciones, dentro del ámbito de su competencia, a los órganos de la Administración del Estado.

La referida Comisión está conformada por las siguientes personas: El Ministro de Defensa Nacional, quien la presidirá; Subsecretario de Marina; un representante de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, un representante de la Subsecretaría de Pesca del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción; un representante del Ministerio de Planificación y Cooperación; un representante del Ministerio de Obras Públicas; un representante del Ministerio de Vivienda y Urbanismo; un representante del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones; un representante del Ministerio de Bienes Nacionales; un representante de la Armada de Chile; un

representante del Servicio Nacional de Turismo, y un representante de la Comisión Nacional del Medio Ambiente.

Por otra parte, en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC)¹⁵ se establecen los Instrumentos de Planificación. Ellos pueden ser de carácter Intercomunal o Metropolitano, comunal y de detalles para representar detalles de menor escala. Explícitamente ninguno de ellos considera el paisaje como un elemento de cuidado, aun cuando al regular otros aspectos físicos en cada una de las escalas se regula también la conformación de un paisaje.

Otra norma relacionada es la Ley General de Bases de Medio Ambiente que entre otras materias define los proyectos que deben someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. En tal sentido, señala como los proyectos que ingresan al sistema realizan un Estudio y no una declaración cuando, junto con otras categorías, provocan “Alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona...”, categoría bajo la cual podría calificarse las afectaciones a bordes costeros característicos.

Además, como responsabilidades, al Ministerio de Medio Ambiente se establece la responsabilidad de “Proponer políticas y formular planes, programas y acciones que establezcan los criterios básicos y las medidas preventivas para favorecer la recuperación y conservación de los recursos hídricos, genéticos, la flora, la fauna, los hábitats, los paisajes, ecosistemas y espacios naturales, en especial los frágiles y degradados, contribuyendo al cumplimiento de los convenios internacionales de conservación de la biodiversidad”¹⁶.

Observaciones

De la revisión de las tres normativas extranjeras y la legislación nacional, se pueden destacar los siguientes aspectos:

- El cuidado del borde costero es una preocupación de los Estados, y las razones que motivan dicha atención responden a orígenes diferentes, por una parte la valoración del borde costero como un bien común, o un bien económico como en los casos de España y Uruguay; y por otra por el riesgo potencial al que están sujetos, como en el caso del Reino Unido.
- En las tres normativas revisadas se manifiesta un cuidado del paisaje costero, entendiendo este como parte de un ecosistema a proteger y que puede tener distintas expresiones morfológicas.
- Asimismo, en las tres normativas se establece un carácter de bien común del borde costero, en donde la propiedad privada queda supeditada a responsabilidades y obligaciones para resguardar este carácter para efectos del cuidado y accesibilidad al borde costero.
- En relación con los organismos responsables, en el caso español están responsabilidades recaen en los órganos específicos de nivel local y regional con obligaciones de coordinación entre ellos. Mientras que en los casos del Reino Unido y de Uruguay, las normas han

¹⁵ Ley General de Urbanismo y Construcciones. Disponible en <http://bcn.cl/2f7k6> (Noviembre 2021)

¹⁶ Artículo 70, Letra i). Ley de Base del Medio Ambiente. Disponible en <http://bcn.cl/2f707> (Noviembre 2021)

establecido un órgano único; en el caso británico, corresponde a las Autoridades de Protección de la Costa, órganos locales que regulan los usos y actividades, y en el caso de Uruguay, como órgano de gestión al Comité Nacional de Ordenamiento Territorial y como fiscalizador al Observatorio Ambiental Nacional.

- Finalmente, en relación a la legislación nacional se observa que no existe una norma específica que aborde la protección de la costa. En tal sentido, la Política Nacional de Uso del Borde Costero entrega parámetros referenciales y sin considerar aspectos paisajísticos como elemento central. Del mismo modo, en el caso de la LGUC y de la Ley de Bases del Medio Ambiente, si bien hay alguna consideración a los paisajes estas son generales a todas las zonas sobre las que aplica la regulación y no particularmente referido a la costa.

Referencias

PUND (2015) Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html> (Noviembre 2021)

España

Ley de Costas, 1998. España. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1988-18762> (Noviembre 2021)

Reino Unido

Ley de Costas Reino Unido 1949. Disponible en <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/12-13-14/74> (Noviembre 2021)

Water Resources Act 1991. UK. Disponible en <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1991/57/contents> (Noviembre 2021)

Land Drainage Act 1991 UK. Disponible en <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1991/59/contents> (Noviembre 2021)

Marine and Coastal Access Act 2009. Disponible en <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/23/contents> (Noviembre 2021)

Uruguay

Ley 19.772 .Regulación del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible del espacio costero del océano Atlántico y del Río de la Plata .2019. Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19772-2019> (Noviembre 2021)

Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008. Disponible en [https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008#:~:text=\(Objeto\).,Ejecutivo%20y%20los%20Gobiernos%20Departamentales](https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008#:~:text=(Objeto).,Ejecutivo%20y%20los%20Gobiernos%20Departamentales) (Noviembre 2021)

Ley N° 19.147 Creación del Observatorio Ambiental Nacional (OAN), de la Dirección Nacional De Medio Ambiente del MVOTMA. Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19147-2013> (Noviembre 2021)

Chile

Decreto N° 475, del 11 de junio de 1995. Política Nacional de Uso el Borde Costero. Ministerio de Defensa Nacional. Disponible en <http://bcn.cl/2ijwj> (Noviembre 2021)

Ley General de Urbanismo y Construcciones. Disponible en <http://bcn.cl/2f7k6> (Noviembre 2021)

Artículo 70, Letra i). Ley de Base del Medio Ambiente. Disponible en <http://bcn.cl/2f707> (Noviembre 2021)

Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)