

Javier García Sanabria Javier García Onetti Juan M. Barragán Muñoz

Las Comunidades Autónomas y la Gestión Integrada de las Áreas Litorales de España

Materiales para un
debate sobre gobernanza



Las Comunidades Autónomas
y la gestión integrada de las
áreas litorales en España

Materiales para un debate sobre gobernanza

Las Comunidades Autónomas y la gestión integrada de las áreas litorales de España

Materiales para un debate sobre gobernanza

2011

Proyecto Red Española de Gestión
Integrada de Áreas Litorales
REGIAL

Las Comunidades Autónomas y la gestión integrada de las áreas litorales de España. Materiales para un debate sobre gobernanza

Cádiz, Marzo 2011

Proyecto “Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales (REGIAL)”
Financiado por la Fundación Biodiversidad y la Universidad de Cádiz

Autores:

Javier García Sanabria

Javier García Onetti

Juan Manuel Barragán Muñoz

Edición:

Adolfo Chica Ruiz

Grupo de Investigación en Gestión Integrada de Áreas Litorales

www.gestioncostera.es

Universidad de Cádiz

© 2011 Los autores

ISBN: 978-84-695-1402-3

D.L.: CA 506-2011

Los responsables de la presente publicación agradecen la desinteresada colaboración de los expertos consultados y, especialmente, de los miembros de la recientemente creada Asociación REGIAL.

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD

El contenido de este volumen no refleja necesariamente las opiniones o políticas de la Fundación Biodiversidad o la Universidad de Cádiz e igualmente, las conclusiones y afirmaciones expuestas en este documento no tienen por qué coincidir con la opinión o las aportaciones de los expertos consultados ni de los miembros de la recientemente creada Asociación REGIAL.

ÍNDICE:

1. Prólogo e introducción	11
2. Origen y objetivos: el Proyecto REGIAL	31
3. Guía metodológica para el análisis de la gestión del litoral	41
4. La gestión del litoral en las regiones costeras españolas	55
I. La gestión del litoral en el País Vasco	59
II. La gestión del litoral en Cantabria	75
III. La gestión del litoral en el Principado de Asturias	89
IV. La gestión del litoral en Galicia	107
V. La gestión del litoral en Andalucía	131
VI. La gestión del litoral en la Región de Murcia	147
VII. La gestión del litoral en la Comunidad Valenciana	167
VIII. La gestión del litoral en Cataluña	193
IX. La gestión del litoral en las Islas Baleares	215
X. La gestión del litoral en las Islas Canarias	235
5. Conclusiones: Los retos de la Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL) en las regiones costeras españolas	263
a. Síntesis del análisis (Matriz DAFO)	268
b. Propuestas (Matriz CAME)	284
c. Reflexión final	295
Anexo I. Glosario básico de la Gestión Integrada de Áreas Litorales	299
Anexo II. Principios básicos de la Gestión Integrada de Áreas Litorales	319
Anexo III. Bibliografía recomendada	333

Índice de figuras:

<i>Figura 1. Actividades asociadas al Objetivo Específico 1 de REGLAL</i>	35
<i>Figura 2. Actividades asociadas al Objetivo Específico 2 de REGLAL</i>	36
<i>Figura 3. Proceso para la elaboración de diagnósticos regionales de GLAL</i>	39
<i>Figura 4. Representatividad de las entrevistas realizadas</i>	39
<i>Figura 5. Las Comunidades Autónomas costeras de España</i>	57
<i>Figura 6. Ejemplos de la realidad costera del País Vasco</i>	60
<i>Figura 7. Ejemplos de la realidad costera de Cantabria</i>	76
<i>Figura 8. Ejemplos de la realidad costera del Principado de Asturias</i>	90
<i>Figura 9. Estructura Autonómica para la gestión de la política marítima de Asturias</i>	101
<i>Figura 10. Ejemplos de la realidad costera de Galicia</i>	108
<i>Figura 11. El mapa representa los siete grupos de acción costera de Galicia</i>	120
<i>Figura 12. Ejemplos de la realidad costera de Andalucía</i>	132
<i>Figura 13. Ejemplos de la realidad costera de la Región de Murcia</i>	148
<i>Figura 14. Futura ubicación del complejo turístico en Cabo Cope</i>	158
<i>Figura 15. Detalle de la Marina Deportiva del complejo Marina de Cope</i>	159
<i>Figura 16. Ejemplos de la realidad costera de la Comunidad de Valencia</i>	168
<i>Figura 17. Ejemplos de la realidad costera de Cataluña</i>	194
<i>Figura 18. Ejemplos de la realidad costera de las Islas Baleares</i>	216
<i>Figura 19. Ejemplos de la realidad costera de las Islas Canarias</i>	236
<i>Figura 20. Zona Marítima de Especial Sensibilidad en las Islas Canarias</i>	245

Índice de tablas:

<i>Tabla 1. Ejemplos de los criterios utilizados para la selección de principios de GLAL</i>	37
<i>Tabla 2. Ejemplo de indicadores de la diversidad y complejidad del litoral español</i>	56
<i>Tabla 3. Normativa e instrumentos regionales destacados para la GLAL en Cantabria</i>	79
<i>Tabla 4. Normativa e instrumentos regionales destacados para la GLAL en Galicia</i>	114
<i>Tabla 5. Extractos de interés para la GLAL del Programa de inversión 514.10. de Infraestructura de Puertos, Aeropuertos y Costas</i>	183
<i>Tabla 6. Normativa e instrumentos regionales destacados para la GLAL en Canarias</i>	241
<i>Tabla 7. instrumentos de planificación territorial en las Islas Canarias</i>	250
<i>Tabla 8. Cuadro análisis DAFO de la gestión del litoral de las regiones españolas</i>	268
<i>Tabla 9. Cuadro propuestas CAME para la gestión del litoral de las regiones españolas</i>	284
<i>Tabla 10. Representación del paso a un enfoque holístico</i>	324

1

PRÓLOGO E INTRODUCCIÓN

Las Comunidades Autónomas y la Gestión Integrada
de las Áreas Litorales (GIAL) en España.
Materiales para un debate sobre gobernanza

PRÓLOGO

A propósito de la publicación sobre el papel de las Comunidades Autónomas en la Gestión Integrada de las Áreas Litorales (GIAL) en España

Si hay un grupo de investigación en España que ha acreditado una labor constante, rigurosa y solvente en áreas litorales, es el que ha hecho posible esta publicación. Una más entre una larga relación, fruto de un dilatado trabajo pionero en su día y que hace tiempo es reconocido como referencia indispensable para conocer a fondo procesos, problemas, diagnósticos y propuestas de actuación en áreas litorales. Un trabajo constante, comprometido y con vocación de aplicación, en gran parte deudor del impulso del profesor Juan Barragán, del equipo que ha sabido conformar en su entorno y del grupo coordinado de investigadores españoles que hace tiempo se ocupan de esta relevante cuestión con notable acierto desde la Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales (REGIAL).

El libro, que ha contado con el apoyo de la propia Universidad de Cádiz y la Fundación Biodiversidad, ofrece un excelente estado de cuestión del litoral español. A partir de una metodología común y un enfoque regional, un extenso y pluridisciplinar grupo de trabajo ofrece un excelente diagnóstico a partir del análisis de determinados apartados centrales: política y estrategias, normativa, competencias, instituciones, instrumentos, formación y capacitación, recursos, conocimiento e información, educación y sostenibilidad y participación. Ofrece igualmente un cuadro de síntesis mediante un análisis DAFO.

El estudio es toda una invitación para la reflexión y el debate sobre un tema que constituye uno de los mejores laboratorios para constatar los notables déficit en materia de gobernanza territorial hoy existentes en un Estado que, por ser un Estado compuesto, obliga precisamente a imaginar más y mejores instrumentos de coordinación y cooperación multinivel y a desarrollar formas de participación más imaginativas. Si se lee con atención puede comprobarse que ya existe un muy buen conocimiento del estado del litoral español, que se ha avanzado bastante en el desarrollo formal y teórico de aspectos relacionados con la gobernanza, que existen profesionales bien formados para desarrollar iniciativas de gestión integrada de áreas litorales, que ya hay algunas iniciativas que favorecen la participación o la educación ambiental y que hay marco legal y estructuras administrativas suficientes para desarrollar enfoques integrados.

Sin embargo, las amenazas y debilidades son mucho más importantes (para algunos casi insuperables) que las oportunidades y las fortalezas: prevalecen marcos normativos y las políticas sectoriales, no existe apoyo

político para desarrollar estrategias específicas de GIAL, no hay liderazgo institucional ni coordinación multinivel (de hecho, se afirma en el texto, no existen en España órganos de coordinación formales específicos para el litoral), no existe la necesaria cooperación, ni entre Comunidades Autónomas vecinas ni entre la esfera académica y profesional y los tomadores de decisiones, el nivel de intercambio de información es muy limitado, el nivel de concienciación social y de participación pública (un aspecto esencial que indica que el problema no reside únicamente en el ámbito de la política) es insuficiente para facilitar el buen gobierno y la gobernanza territorial en espacios litorales y no siempre se dispone de financiación suficiente para desplegar políticas adecuadas.

Debilidades y amenazas, todas ellas, que de una u otra forma, en esta y otras publicaciones recientes, se vienen reiterando de forma insistente. Lo que indica que los problemas hacen tiempo que ya no están en el ámbito académico o profesional, sino en el terreno de la política y de una sociedad que todavía no exige otras prácticas porque no comparte de forma mayoritaria valores que sean acordes con los principios de buen gobierno, de gestión sostenible de recursos y de formas de gobernanza democrática territorial.

Si se analiza la experiencia española (esta es mi visión, que en gran medida coincide con lo que se afirma en estas páginas) la transición hacia nuevas formas de buen gobierno no sólo se encuentra en su fase inicial, sino que en amplios sectores académicos se ha afianzado la idea de que se ha tocado techo. De que ya no es posible seguir haciendo diagnósticos y propuestas sin que exista una clara decisión de la esfera política de impulsarlas. El balance de lo acontecido, por ejemplo en materia de Gestión Integrada de Áreas Litorales, demuestra que en España todavía estamos muy al inicio de un largo camino que siente las bases de unos mecanismos eficaces de coordinación entre las partes que son Estado. De otra parte, los principios de buena gobernanza territorial europea (participación, responsabilidad, eficacia, coherencia territorial...), siguen en gran medida inéditos. El esquema ideal de factores para la buena gobernanza en la escala regional y local aguarda también su desarrollo en unos espacios litorales en los que los episodios de mal gobierno y desgobierno son muchos más que los ejemplos de buen gobierno.

El ejemplo español no forma parte todavía del grupo de países que pueda ofrecer una aceptable relación de buenas prácticas. Durante más de una década las dinámicas territoriales han evidenciado los grandes retos aún pendientes en nuestro caso: disponer de mecanismos institucionales adecuados, superar la cultura territorial aún mayoritariamente “desarrollista” y reducir la excesiva distancia entre los textos legales, los contextos culturales y las prácticas territoriales. Paradójicamente, se decía en las páginas iniciales, nunca han

existido tantas directivas, leyes y reglamentos relacionados con la ordenación del territorio, la protección del paisaje, la evaluación de impacto ambiental o la evaluación ambiental estratégica. Y sin embargo, nunca se ha hablado tanto como ahora de desgobierno territorial, de falta de coordinación, de crisis de modelo de gobierno del territorio o de riesgos de “bloqueo”. En teoría, disponemos de uno de los arsenales normativos más impresionante de la Unión Europea. En la práctica, España ha eludido o se ha alejado de las directrices que desde hace tiempo se sugieren en Consejos Europeos y en otras instancias comunitarias en materia de buen gobierno y cohesión territorial.

Si había alguna duda acerca de la ausencia de mecanismos adecuados que garantizaran el buen gobierno del territorio y el desarrollo de experiencias de gobernanza democrática territorial en España, el periodo 1997-2007 despejó todas las incógnitas. La década de urbanización masiva y descontrolada que dio lugar a la creación de la gran burbuja especulativa en España puso a prueba la capacidad de nuestras instituciones para desarrollar políticas territoriales coherentes y la calidad de nuestra democracia. El balance del modelo de urbanización dispersa y de ocupación desordenada y depredadora del territorio en áreas litorales no puede ser más decepcionante. Con distintas normas se han promovido actuaciones de urbanización masiva del territorio. Muchos ayuntamientos, sin distinción alguna de color político, se han apresurado a presentar ante su respectivo gobierno regional decenas de iniciativas que van desde la irracionalidad al puro dislate.

El proceso de descentralización política producido en España desde comienzos de los años ochenta ha modificado profundamente la geografía del poder político, pero eso no implica necesariamente que hayan mejorado los niveles de gobernanza territorial. Ha hecho posible que los elementos básicos de garantía de la cohesión y la planificación estratégica del territorio sea ahora en buena medida competencia de los parlamentos y gobiernos regionales: políticas de educación y formación, salud y servicios sociales, ordenación física del territorio, recursos naturales, infraestructuras, desarrollo territorial y urbano, actividades económicas y residenciales o protección del patrimonio cultural. Sin embargo, esta oportunidad no se ha sabido o no se ha podido aprovechar plenamente hasta hoy. La cultura política tradicional, propia del Estado centralizado, se ha desplazado ahora en buena parte a la escala regional, reproduciendo en cada Comunidad Autónoma muchas de las inercias, actitudes, rutinas y cultura organizativa y política de la administración central. El resultado final es, salvo excepciones muy concretas, la existencia de un nivel preocupante de segmentación en las políticas públicas y una fragmentación del mapa institucional que en el actual contexto hace muy difícil cualquier intento de superar el actual grado de complejidad y de debilidad institucional.

El caso español es también una excelente muestra de cómo las políticas tradicionales todavía prevalecen sobre los nuevos enfoques territoriales. Algunas de las iniciativas recientes todavía se inspiran en modelos y enfoques tradicionales, descoordinados, compartimentados y sectorializados. Se dificulta así la consolidación de un cambio en la orientación de las políticas públicas que incorpore nuevos elementos de buen gobierno del territorio. Algunas Comunidades Autónomas, a través de sus parlamentos y gobiernos regionales, se han implicado recientemente en la puesta en marcha de nuevas iniciativas que, con desigual intensidad, anticipan nuevos enfoques. En algún caso están claramente inspiradas en la Estrategia Territorial Europea. Sin embargo, todavía cuentan con importantes limitaciones de tipo muy diverso (históricas, culturales, políticas, normativas, competencias...). Las inercias y la gestión segmentada por áreas y niveles de administración prevalecen sobre las visiones integradas y los enfoques estratégicos.

Después del actual proceso de reforma de Estatutos de Autonomía España será un Estado formalmente más federal, pero es discutible que sea más eficaz. El Estado Autonómico español tiene un formidable problema de coordinación institucional. La ausencia de mecanismos institucionales eficaces para desarrollar políticas públicas que impliquen o afecten a los cuatro niveles de administración con competencias (comunitaria, central, autonómica y local) o a algunos de ellos, es uno de los mayores obstáculos en el ámbito de la gobernabilidad en España. Es aquí donde radica una de nuestras principales debilidades.

La gran paradoja del caso español estriba en el hecho de que un Estado más federal carece de los espacios adecuados de decisión política propios de cualquier Estado federal, compuesto o con gran nivel de reparto de poder político entre administraciones. Carece también de la cultura política federal imprescindible para la elaboración participada y consensuada de políticas públicas. Nuestra historia reciente de Estado unitario explica en gran parte talantes, inercias y rutinas políticas instaladas en la administración central -y en el resto de administraciones- durante las pasadas décadas. Gobernar en un Estado compuesto, y en consecuencia muy complejo, como el español, es mucho más difícil, pero el bloque de constitucionalidad no puede ser ignorado ni sorteado, sino que, con o sin instancias formales de decisión entre administraciones, obliga en cualquier caso a la coordinación y cooperación políticas entre los diferentes ámbitos formales de decisión que son Estado. Esta circunstancia dificulta la posibilidad de alcanzar consensos básicos sobre cuestiones que afectan a las políticas de cohesión económica, social y territorial.

La actual situación es fuente de incertidumbres, cuando no de confrontaciones institucionales innecesarias. Este hecho afecta de forma

directa al conjunto de políticas públicas que tienen incidencia territorial. En ocasiones porque las competencias no están todavía convenientemente definidas; en otros casos, porque las competencias concurrentes en un mismo ámbito, tanto desde diferentes niveles de administración como desde diferentes parcelas de la misma administración, incorporan un notable grado de complejidad y confusión; en otros, en fin, porque falla el diálogo y la cultura de la cooperación entre niveles y esferas de gobierno con problemas y desafíos comunes y con atribuciones competenciales que, en la práctica, difícilmente pueden ser calificadas de exclusivas.

En nuestro caso se añade una dificultad añadida que otros Estados de la Unión no tienen, incluidos Estados federales como el alemán, derivada del hecho de que las competencias de ordenación del territorio quedaron, básicamente, atribuidas a las Comunidades Autónomas por sentencia del Tribunal Constitucional. Una decisión, tan opinable como irreversible, que ha condicionado y delimitado la actual distribución de competencias, pero que en modo alguno dificulta a las partes que son Estado a establecer mecanismos de coordinación y cooperación. Antes al contrario, esta circunstancia, que añade un mayor grado de dificultad al ya complejo marco existente, en vez de intentar resolverse reforzando mecanismos de inspiración federal, en demasiadas ocasiones se intenta sortear ignorando competencias, aspirando a “vertebrar el territorio” desde la AGE a golpe de Plan Sectorial o de Plan Nacional o elaborando Planes o Estrategias desde las Comunidades Autónomas igualmente de forma aislada, unilateral y con predominio de enfoques sectoriales.

Lo cierto es que los Planes y las Directrices se siguen elaborando en paralelo en cada esfera de gobierno, desde cada departamento de un mismo gobierno y desde cada gobierno local. La inercia y las culturas administrativas a veces se imponen a la realidad. En muchas ocasiones cada uno de los actores políticos con responsabilidades en la gestión del territorio mantiene esa inercia sin calibrar realmente el grado de eficacia real de muchas de esas iniciativas. Sin reparar en el hecho de que la proliferación unilateral de textos y planes no necesariamente han de suponer avances en la ordenación y gestión integrada de los territorios. Y mucho menos cuando se trata de aportar soluciones a problemas complejos en un Estado compuesto. Esta circunstancia acaba añadiendo más confusión al gobierno del territorio y puede dificultar el desarrollo de principios básicos de buena gobernanza territorial. Pero no tiene por qué ser así. Como afirma el profesor J. José Solozábal, un Estado compuesto no tiene por qué ser un Estado confuso.

Muchos de los llamados Planes, Estrategias o Programas Nacionales son una muestra más de la existencia de inercias de una administración central que

sigue elaborando documentos como si de un Estado unitario se tratara. Los diferentes departamentos de la administración central continúan elaborando documentos que en ningún caso van a tener incidencia territorial alguna. Por esa razón, la mayoría no han pasado de ser meros ejercicios de diagnóstico y documentos para ordenar información sin más trascendencia que la de aportar información valiosa y un catálogo de acciones estratégicas a impulsar. De otra parte, también las propias administraciones regionales acometen en ocasiones sus propios Planes y Programas sin recabar una coordinación y, en su caso, espacios de cooperación con otros niveles regionales y con la propia administración central del Estado que podrían ser necesarios o muy convenientes, dado que también tienen asignadas funciones y competencias.

En la escala que define la relación gobierno central- gobiernos regionales, sobran los ejemplos que ilustran esta dificultad de coordinación de políticas públicas con impacto territorial y el fracasado desarrollo de las políticas de gestión integrada de espacios litorales es uno de los mejores ejemplos. La incapacidad demostrada por las tres administraciones españolas con competencias es una de las mejores muestras de nuestra debilidad organizativa institucional y de la dificultad de los actores políticos competentes en los tres niveles de gobierno para acordar y coordinar planes integrados de protección y gestión. Hace tiempo, casi una década, que se reclama desde la Unión Europea la gestión integrada de las zonas costeras y la necesidad de crear modelos territoriales sostenibles en espacios litorales mediterráneos. El 23 de marzo de 2011 España ratificaba justamente el *Protocolo relativo a la Gestión Integrada de las Zonas Costeras del Mediterráneo*, lo que suponía su entrada en vigor a partir de la fecha.

La propia Recomendación 2002/413/CE, de mayo de 2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa, ya establecía recomendaciones, no obligatorias, e instaban a los Estados miembros a elaborar inventarios, desarrollar un marco legal adecuado, mecanismos para una correcta gestión de las zonas costeras y la puesta en marcha de trabajos para la elaboración de una Estrategia nacional. Las recomendaciones del Parlamento Europeo partían de los valores y principios ya conocidos que impregnan toda la normativa comunitaria: planteamiento estratégico basado en la protección del medio ambiente costero y gestión sostenible de los recursos naturales de los componentes tanto marinos como terrestres de las zonas costeras, protección de los núcleos de población costeros y su patrimonio cultural, gestión responsable, integrada y sostenible, atención a los contextos específicos, flexibilidad, participación de todas las partes interesadas (interlocutores económicos y sociales, organizaciones representativas de los residentes de las

zonas costeras, las organizaciones no gubernamentales y el sector empresarial), “apoyo y participación de todas las instancias administrativas competentes a escala nacional, regional y local, entre las cuales convendrá establecer o mantener los vínculos adecuados para mejorar la coordinación de las distintas políticas existentes. Según corresponda se debería proceder a establecer asociaciones con las autoridades regionales y locales o entre las mismas”, y dotar de recursos a una combinación de instrumentos destinados a facilitar la coherencia entre los objetivos de la política sectorial y entre la ordenación y la gestión.

Indicaba asimismo la conveniencia de que cada Estado miembro procediera a establecer o actualizar inventarios nacionales para determinar los principales sectores productivos, niveles administrativos, posibles conflictos de intereses entre los actores sociales, las normas y las instituciones que influyen en la gestión de las zonas costeras y “para determinar las organizaciones y estructuras de cooperación interregionales pertinentes y consignar las políticas y medidas legislativas aplicables”.

En función de los resultados de esos inventarios recomendaba a cada Estado, “en cooperación con las autoridades regionales y las organizaciones interregionales, el desarrollo de una estrategia o, en su caso, de varias estrategias nacionales para aplicar los principios para la gestión integrada de zonas costeras...”, “pudiendo referirse específicamente a las zonas costeras, o inscribirse en una estrategia o programa geográficamente más amplio para el fomento de la gestión integrada de una zona más extensa”.

Ante esta recomendación tan impecable en contenidos como imprescindible ante unas dinámicas territoriales tan excepcionales como insostenibles en todo el litoral, el Estado español ha sido incapaz de dar cumplimiento a lo establecido en ella mediante una acción coordinada. Se enfatiza aquí la referencia al Estado porque es ahí donde radica nuestra mayor dificultad: se han tomado iniciativas desde algunas partes que son Estado, sea desde el gobierno central, sea desde algunas Comunidades Autónomas, sea desde algún planeamiento municipal, pero no se puede hablar de cumplimiento de la recomendación ni en la forma ni en el fondo. Porque no existe una Estrategia Estatal de protección integrada del litoral.

Ello no obsta para que desde España (tanto en la escala de gobierno central como algunas Comunidades Autónomas) se pueda dar cumplimiento formal a muchas de las recomendaciones y exigencias derivadas de la normativa comunitaria. España forma parte de la nómina de países que ha remitido a las instituciones europeas el preceptivo informe sobre la gestión integrada de sus zonas costeras en cumplimiento de la recomendación de 2002.

Un dato que, paradójicamente, contrasta con el hecho de que durante esas mismas fechas el Parlamento Europeo decidiera girar visitas a España para comprobar “con consternación” los excesos en materia de urbanismo residencial, en especial en la costa. Por las mismas fechas, y precedido de un Plan Director de Sostenibilidad de la Costa (2006), el Ministerio de Medio Ambiente hacía público en septiembre de 2007 un *Documento de inicio* (diagnóstico preliminar) de Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa, con idéntico recorrido y relevancia que otras muchas Estrategias y Planes Nacionales impulsados desde otros Ministerios. Con posterioridad (enero de 2008), la Administración General del Estado hizo públicas sendas Directrices sobre actuación en playas y Directrices para el tratamiento del borde costero concebidas inicialmente como instrumento de cooperación entre la Dirección General de Costas y ayuntamientos con frente litoral para acometer conjuntamente actuaciones en la fachada marítima.

Por su parte, diferentes parlamentos y gobiernos regionales han aprobado leyes y anunciado Planes Generales Territoriales, Estrategias de Gestión Integrada de Zonas Costeras, Planes de Acción Territorial del Litoral, Directrices y Planes de Ordenación del Territorio del Litoral, Modelos Territoriales Sostenibles para el Espacio Litoral, todos a escala regional, o Modelos de Estrategias Territoriales de escala subregional. Los progresos en el terreno del diagnóstico y las propuestas de buena gobernanza del litoral son apreciables. Sin embargo, salvo en casos muy concretos, la realidad es que existen tantas estrategias territoriales como ayuntamientos y el auténtico instrumento de “ordenación del territorio” sigue siendo el Plan General de Ordenación Urbana de ámbito municipal y el impacto en el territorio de cada plan sectorial estatal o regional, en especial de infraestructuras de transporte. Merece la pena ilustrar esta afirmación con algunos ejemplos que evidencian esa distancia entre lo formal y lo real.

La Comunidad Autónoma de Andalucía hizo públicos en 2007 varios documentos sobre gestión integrada del litoral: *Criterios para la futura Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras*, *Resultados del Proceso Participativo* y *La gobernanza del litoral andaluz*. La propia definición y la fecha de publicación de los documentos (formalmente impecables por otra parte) indican lo tardío de un proceso que, en el supuesto de existir voluntad política para seguir impulsándolo y de favorecer la coordinación horizontal y vertical con otros departamentos del mismo gobierno y con otros niveles de gobierno, inicia su andadura ahora tras una década en la que el litoral andaluz ha estado sometido a uno de los procesos más depredadores de su historia reciente.

De Sur a Norte del litoral mediterráneo, en el caso de Murcia y Comunidad Valenciana parece que también las omisiones han sido más

notorias que las acciones. El balance que puede hacerse de las Directrices y Plan de Acción Territorial del Litoral de la Región de Murcia es muy poco alentador a la vista del juicio emitido por el propio Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, cuando afirmaba en 2006, entre otras muchas cosas, que “...a pesar de su manifiesta finalidad de lograr una regulación integral del litoral regional sobre la premisa de la sostenibilidad y la superación de un modelo obsoleto desde el punto de vista turístico, las DPOT del Litoral no atienden de manera suficiente a los criterios para el establecimiento de una estrategia de gestión integrada de la zona costera de la región de Murcia”. A la vista de lo acontecido desde la aprobación de las Directrices, más bien parece que el objetivo de las mismas fuera facilitar procesos de urbanización desprotegiendo espacios naturales previamente sujetos a algún tipo de protección.

Un nuevo fracaso que se suma a la ya fracasada iniciativa pionera de protección y ordenación de usos de la zona del Mar Menor mediante la *ley de protección y armonización de usos del Mar Menor* (aprobada por el parlamento regional en 1987 y posteriormente declarada constitucional por el TC) y el *proyecto de Directrices del Mar Menor* que fuera abandonado sin concluir su tramitación. En aquel caso, como ha explicado el profesor F. Calvo, los intentos del ejecutivo regional de impulsar una protección integrada de un espacio litoral ya sometido a una “intensa colonización inmobiliaria”, chocaron con el muro infranqueable de la oposición política a la iniciativa y de la oposición de los municipios que eran contrarios a adaptar su planeamiento a lo establecido en la ley y en unas directrices de ámbito supramunicipal. Toda una premonición de lo que años más tarde habría de ser norma tanto en la región de Murcia como en buena parte del territorio español.

La Comunidad Valenciana, por su parte, hizo público un *Plan de Acción Territorial del Litoral* que no ha pasado de la fase inicial de Documento de Información (febrero de 2006) publicitado por el departamento competente. Claro exponente de la nula voluntad política del ejecutivo regional de impulsar marcos normativos de ámbito supramunicipal que hubieran favorecido la ordenación y gestión de espacios litorales sometidos a una presión insostenible.

En contraste con los tres ejemplos anteriores, y también haciendo uso de sus competencias exclusivas en materia de urbanismo y ordenación del territorio, la Generalitat de Cataluña aprobó en 2005 sendos *Planes directores urbanísticos de la zona costera* con el objeto de ordenar el desarrollo urbanístico y evitar que la actividad inmobiliaria no pusiera en riesgo recursos que esenciales para la salud económica, la conservación del patrimonio y el bienestar colectivo. La diferencia en este caso es que la retórica se vio acompañada de una clara voluntad política de protección real de estos espacios, ejerciendo competencias atribuidas a la escala regional, sin por ello menoscabar las

competencias de urbanismo encomendadas a los gobiernos locales. Un buen ejemplo de cómo desde la escala regional, pese a todas las dificultades e insuficiencias que el proceso ha tenido, es posible impulsar instrumentos de ordenación del territorio de tipo supramunicipal si hay voluntad de querer hacerlo.

El primer *Plan director urbanístico del sistema costero* (PDUSC), aprobado en mayo de 2005, fue concebido como instrumento normativo de carácter supramunicipal para proteger el litoral, ordenar el desarrollo urbanístico y evitar, siempre que fuera posible, la urbanización de los espacios costeros que todavía se encontraran libres de ocupación, perseguía cuatro tipos de objetivos: urbanísticos, patrimoniales, ambientales y económicos. Para su consecución, el Plan delimitaba inicialmente un ámbito de 500 metros sobre la totalidad del frente costero y afectaba total o parcialmente el término municipal de 75 municipios, estableciendo que la práctica totalidad de los suelos no urbanizables y una buena parte de los suelos urbanizables no delimitados situados en la línea de costa habían de quedar definitivamente excluidos del proceso urbanizador (un total de 23.552 hectáreas en primera línea de costa y espacios adyacentes). El mismo tratamiento se daba a los terrenos contiguos, asimismo no urbanizables o urbanizables no delimitados, en una franja que oscila entre un mínimo de 500 metros y un máximo de 2 kilómetros. A este PDUSC le siguió un *Segundo Plan director urbanístico de los ámbitos del sistema costero integrados por los sectores de suelo urbanizable delimitado sin plan parcial aprobado* que suponían un total de 3.907 hectáreas y afectaba inicialmente a 205 sectores con esa situación jurídica y urbanística distribuidos en 61 municipios del litoral catalán.

El gobierno vasco también impulsó por las mismas fechas (febrero de 2005) un Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Los objetivos enunciados también descansaban en la voluntad política de ejercer realmente competencias de ordenación territorial desde el ámbito supramunicipal. El Decreto, tardío, de aprobación definitiva en 2007 incorpora de forma pormenorizada un ambicioso plan de ordenación del litoral y zonas adyacentes así como la necesidad de adaptación del planeamiento municipal en el caso de 62 municipios afectados.

Las Comunidades Autónomas de Cantabria y el del Principado de Asturias también aprobaron sendos Planes de Ordenación del Litoral (Ley 2/2004 del *Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria* y *Plan Territorial Espacial de Litoral Asturiano* de mayo de 2005). El Plan Territorial Especial del Litoral Asturiano, que inició su recorrido en fecha anterior partir de la aprobación de las Directrices Subregionales para la Franja Costera de Asturias, finalmente

encontró acomodo en la figura de Plan Territorial Especial Supramunicipal para la que contaba además con sentencias del propio Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

Concebidos como instrumentos normativos de ordenación supralocal que implica vinculación jerárquica previa, ambos propugnan la protección integral de la costa respectiva salvando las competencias municipales. El balance de estos dos planes ha sido positivo aunque desigual y limitado en sus efectos. Tal vez ha podido demostrar mayor eficacia en el caso de Asturias debido, entre otras cosas, a la menor presión para impulsar procesos intensos de construcción de vivienda secundaria en el litoral. En Cantabria, en cambio, la cercanía al País Vasco, el incremento de la propia demanda interna de vivienda secundaria y las posibilidades de desarrollo urbanístico en muchos municipios litorales debido a la ausencia de planeamiento, a la existencia de amplias bolsas de suelo urbanizable municipal previamente aprobadas a la entrada en vigor del POL o a la resistencia de los ayuntamientos, probablemente han reducido su grado de eficacia. A juicio de los expertos, las iniciativas llegaron demasiado tarde.

El ejemplo de Galicia ilustra igualmente muy bien la distancia entre textos legales correctos y contextos sociales y políticos adversos. La lectura que cabe hacer del proceso ocurrido en esa Comunidad es sencilla: la ley gallega de 2002 introducía disposiciones para garantizar una mejor protección del litoral en 86 municipios pero no estableció mecanismos de ordenación supramunicipal. Sin embargo, el plazo de tres años previsto en la ley en realidad fue utilizado por la mayor parte de municipios para promover gran número de actuaciones urbanizadoras, en especial vía convenios urbanísticos, en la franja costera de 500 metros desde la ribera del mar. El resultado fue que el litoral de Galicia, pese a contar con un marco legal formalmente correcto, en realidad asistió, en plena fase expansiva de la burbuja inmobiliaria, a un proceso de deterioro generalizado de gran parte de su litoral hasta que un nuevo ejecutivo y otra mayoría parlamentaria ha determinado la paralización generalizada y con carácter de urgencia del proceso concediendo un plazo de dos años a los gobiernos locales para proceder a la adaptación de su planeamiento. Una iniciativa política que deberá ser objeto de seguimiento toda vez que se ha producido un cambio político en esa Comunidad Autónoma.

En Canarias se ha seguido otro itinerario para acabar en idéntico lugar. De su impresionante (aunque sometido a continuas modificaciones) despliegue normativo no solamente no se deriva un mayor grado de eficacia en la protección de sus espacios litorales, sino que la tendencia ha sido la de ignorar la propia normativa primero, para flexibilizar y desnaturalizar después el marco regulador, favoreciendo mayor nivel de desgobierno territorial en un futuro

inmediato. Al menos el relato de los hechos desde 2002 no permite hasta el momento obtener otro tipo de conclusiones.

Ante la gran diversidad de situaciones existente, ¿qué conclusiones cabe colegir? En resumen, y más allá de lo tardío de su entrada en vigor o de la superficie finalmente afectada, algunos ejemplos como el PDUSC, El Plan Territorial Insular de Menorca, el Plan Territorial Sectorial del País Vasco o los Planes de Ordenación del Litoral de Asturias o Cantabria, son una buena demostración de cómo pueden integrarse nuevos valores asociados al territorio y favoreciendo formas de participación de actores sociales presentes en los lugares, de acuerdo con el principio de cooperación. Pero sin renunciar a la competencia atribuida al gobierno regional o, en su caso, insular de ejercer el principio de coordinación en la escala supramunicipal, compatible con el respeto a la autonomía municipal, tal y como lo ha definido el Tribunal Constitucional español.

Pero aunque esta voluntad haya existido, no se olvide que además de impulsar la coordinación y cooperación en la escala regional, hay que hacer lo propio en el nivel de relaciones Administración General del Estado-Comunidades Autónomas. Porque, entre otras, la administración central es responsable de velar por el cumplimiento de la vigente legislación básica en materia de costas en la actualidad encomendada al Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino. Y aquí las dificultades de coordinación no son precisamente menores. Piénsese, por ejemplo, que el desarrollo reglamentario de la legislación básica establece como competencia de la Administración General del Estado, después de una ambigua sentencia del Tribunal Constitucional, la capacidad de emitir informes preceptivos y vinculantes en determinados supuestos en los que planes y normas de ordenación territorial o urbanística y sus modificaciones o revisiones afecten al dominio público marítimo terrestre y sus zonas de servidumbre.

A la vista de lo acontecido en la mayor parte de espacios litorales españoles a lo largo de las últimas décadas el balance no puede ser positivo. En unos casos porque la necesaria coordinación intergubernamental no se ha producido. En otros porque los supuestos informes vinculantes no han sido tenidos en cuenta o se han permitido interpretaciones laxas de la normativa vigente. En la mayoría, porque la respectiva Comunidad Autónoma no ha mostrado el interés suficiente para impulsar planes supramunicipales vinculantes y, en su caso, aplicar de manera eficaz la legislación. Durante un largo periodo en el que la construcción residencial ha invadido los espacios litorales hasta límites inconcebibles, el gobierno central ha anunciado Estrategias y Directrices estatales que a nada comprometen porque a nadie vinculan. Muchas Comunidades Autónomas han preferido también ir

anunciando Estudios, Diagnósticos, Documentos de Bases o Directrices sin carácter normativo. En algunos casos se han promovido iniciativas de carácter vinculante, pero en fechas muy recientes y, por lo general, consecuencia de una creciente presión social en favor de un mayor grado de protección de espacios litorales amenazados. Sea como fuere, en muchos casos ha sido demasiado tarde.

En ese contexto, muchos gobiernos locales han encontrado durante mucho tiempo un escaso grado de resistencia a su incontenible voracidad consumidora de suelo en gran parte de espacios litorales. En ocasiones, incluso han contado con la imprescindible complicidad de sus respectivos gobiernos regionales. Los propios informes oficiales y otros estudios bien documentados de Observatorios, Institutos de investigación y ONG, dan buena cuenta del proceso de colmatación y artificialización de espacios litorales y de pérdida irreversible y masiva de unos territorios y paisajes que han sucumbido al embate urbanizador durante más de una década, ocasionando el desbordamiento de la capacidad de carga de la costa.

En consecuencia, se está muy lejos de poder hablar de la existencia de una Estrategia estatal para una gestión integrada del litoral. Y probablemente no será posible hacerlo nunca de no mediar cambios geopolíticos en profundidad. En un contexto mucho más desfavorable que hace dos décadas, el Estado español sigue evidenciando una notable impotencia para acometer de forma coherente e integral la protección de sus espacios costeros. Existen actuaciones de protección yuxtapuestas, impulsadas por administraciones que piensan y actúan en paralelo, de intensidad muy variable, en algunos sectores del litoral español. Algunas muy meritorias y que están demostrando un grado de eficacia notable. La mayoría, cuando no eluden criterios de gestión prudente del territorio, son absolutamente irrelevantes a la vista del ritmo de urbanización y destrucción de la costa. Es la diferencia que existe, como decía Joan Prats, entre un Estado con Autonomías y un Estado Autonómico. Visto así, se hace difícil responder de manera afirmativa a la cuestión inicial de si se han producido avances significativos siquiera en el ámbito de la gestión prudente y de buen gobierno del territorio. Y mucho menos en materia de buena gobernanza territorial.

La situación actual en España en materia de gobernanza democrática territorial abre grandes incertidumbres. La comunidad académica y profesional, que ha hecho bien su trabajo y en general ha sido capaz de incorporarse plenamente a esta nueva generación de enfoques y propuestas, evidencia un justificado escepticismo a la vista de la escasa atención que se presta a sus propuestas de la esfera política. No se ha producido el salto al terreno de las políticas. La política sí ha incorporado a su discurso la retórica de la

gobernanza, como también lo hizo con el desarrollo sostenible, pero sus efectos prácticos son muy escasos. La coordinación y la cooperación son los elementos básicos de la buena gobernanza territorial. Pero son hasta el momento una de nuestras mayores debilidades porque la cultura política del corto plazo y la estrategia política de la polarización han prevalecido sobre la cultura del consenso.

Durante los últimos años hemos conocido en España una auténtica profusión de documentos denominados Planes, Estrategias o Directrices Territoriales a escala regional. En casi todas ellas el litoral merece atención y los textos son formalmente muy adecuados. Desde ese punto de vista, nadie podrá negar sustanciales avances en materia de pensamiento y nuevos enfoques. Cosa muy distinta es que muchos de esos documentos hayan demostrado alguna eficacia que haya ido más allá de su publicación y publicitación. No hemos contado con buenos instrumentos de gobierno del territorio (o no se han querido aplicar) y tampoco hemos sido capaces de imaginar nuevas formas de buena gobernanza territorial. Han sobrado documentos y ha faltado voluntad política para consensuar estrategias compartidas.

Aún estamos lejos de ser un Estado con cultura federal. Reforzar la cooperación AGE-Comunidades Autónomas es fundamental, al igual que cualquier Estado compuesto o de tradición federal. El impulso político, la lealtad institucional y el funcionamiento eficaz de la Conferencia de Presidentes y de las Conferencias Sectoriales son imprescindibles para mejorar los espacios de coordinación y cooperación institucional. La AGE debe reforzar su presencia y mejorar su capacidad para impulsar procesos e implicar a los diferentes actores, niveles y esferas de gobierno. Los gobiernos autónomos también tienen mucho que decir en el proceso de construcción de un nuevo modelo de coordinación y cooperación en la escala AGE-Comunidad Autónoma y aún más en la escala regional-subregional-local.

Nuestra mayor dificultad hace tiempo que se encuentra en el ámbito de la política. La gobernanza democrática descansa, básicamente, sobre los principios de coordinación y cooperación. En consecuencia, sus progresos quedan dificultados en la medida en la que no exista voluntad de acuerdo entre los actores políticos y entre éstos y los actores económicos y sociales. Circunstancia en nuestro caso agravada por el hecho de que la escasa densidad del tejido social favorece que los partidos ocupen la mayor parte del espacio. Si además éstos prefieren seguir instalados en la estrategia política de la polarización, se hace muy difícil que puedan prosperar espacios para la construcción de consensos y para dar contenido a los principios de coordinación y cooperación. La historia reciente de lo acontecido en las áreas litorales es la mejor muestra. Pero no hay que desesperar. Cada uno ha de hacer

bien su trabajo. Y el trabajo de la academia consiste en seguir investigando con enfoques y metodologías renovadas. Al menos, cuando puedan prosperar experiencias de buen gobierno del territorio y formas de gobernanza territorial, al estilo de lo que ya han sido capaces de hacer en otros países más desarrollados, nadie podrá decir que la universidad no había hecho bien su trabajo. Desde luego, nadie podrá decirlo de este grupo y sobre esta cuestión. Sirva cuando menos mi reconocimiento público por tantos años de trabajo riguroso, dedicación y compromiso.

Juan Romero González

*Cátedra de Geografía Humana e Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local.
Universidad de Valencia*

INTRODUCCIÓN

El Grupo de Investigación “Gestión Integrada de Áreas Litorales” de la Universidad de Cádiz tiene, desde hace más de 20 años, una línea de trabajo relacionada con el tema que lo nomina. A lo largo de este período de tiempo nuestro interés ha estado centrado en las costas de España, en las de diferentes países de Iberoamérica y del Mediterráneo. En nuestro país, la gestión realizada por la Administración General del Estado (AGE), a través de un organismo específico de costas, nos ha interesado sobremanera. Y a ello le hemos dedicado no pocos esfuerzos; que han sido reflejados en libros y artículos publicados en revistas especializadas.

Por otra parte, el proceso de descentralización del Estado de los últimos treinta años, que ha dado lugar a la aparición de las Comunidades Autónomas (CCAA), exige una reflexión en otro nivel de escala territorial. Porque incluso reconociendo el trascendente papel que sigue jugando la AGE en la administración del Dominio Público Marítimo Terrestre, no cabe duda que las CCAA han concentrado importantísimas competencias ligadas a las decisiones sobre estos valiosos y frágiles ecosistemas y sus servicios. Con esta reflexión pretendemos subrayar el enfoque de la obra que el lector tiene en sus manos: se trata de analizar la gestión de las áreas litorales a la luz de las posibilidades de la escala regional. Y no por ello restamos protagonismo al Estado y a la Administración Local. En caso contrario no sería posible la gestión integrada.

Los resultados del proyecto se exponen, primero, a partir de una base metodológica propia; que ya ha sido experimentada, y mejorada, con aplicaciones en este y en otros países. Le sigue el verdadero corazón del trabajo; que ha sido expuesto a través de diez documentos correspondientes a la situación de la gestión de las áreas litorales en cada una de nuestras Comunidades Autónomas costeras. Conviene aclarar que el texto recoge, de forma exclusiva, la opinión de los autores, y no la de las instituciones que patrocinan este proyecto o las personas entrevistadas. Si bien es cierto que estas últimas nos han sido de extrema utilidad para orientarnos, para matizar valoraciones preconcebidas, para corregir nuestros errores, etc.

Tanto los diez documentos como las conclusiones obtenidas deben servir a dos objetivos básicos: por un lado, llenar un vacío en la bibliografía española (no hay ninguna publicación que detalle el modelo de gestión del litoral en la escala regional para todo el país). Por otro, servir de base conceptual y operativa a la futura Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales (la recién constituida REGIAL). La meta para ambos objetivos resulta evidente: contribuir, en lo posible, a mejorar el modelo de gestión existente.

La brillante ejecución del proyecto (2010) ha estado a cargo de MSc. Javier García Onetti y MSc. Javier García Sanabria. El entusiasmo y la plena dedicación de ambos están acorde con su gran talla intelectual. El lector lo sabrá apreciar en páginas sucesivas. También resulta muy grato dar las gracias a todos los coordinadores regionales que han participado en este proyecto por su especial colaboración. Su papel ha sido fundamental: orientando sobre las personas a entrevistar en cada Comunidad Autónoma, revisando los textos, contribuyendo con su opinión a formar la nuestra, etc. Gracias muy sinceras a Javier Franco, Raúl Medina, Juan L. Doménech, Javier Sanz, Joaquín Farinós, Xavier Martí, Yaiza Fernández-Palacios, Joana Petrus. Ellos son los nodos fundamentales de esta red que se está tejiendo en España.

Por supuesto que también agradecemos a los 70 entrevistados de todas las regiones españolas (de la AGE, de las CCAA, de Ayuntamientos, de la empresa, del mundo académico, de ONG's, etc.) su generosa aportación. Nunca hemos olvidado que son los verdaderos gestores costeros.

Por último, un agradecimiento muy especial a las dos instituciones que creyeron en nuestra idea: la Fundación Biodiversidad (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural, y Marino) y el Vicerrectorado de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación (Universidad de Cádiz). El constante apoyo de Víctor Gutiérrez desde la primera y de Francisco A. Macías desde la segunda ha allanado el camino.

Por último, confío que el contenido de esta obra sirva como modesto material para el debate y la reflexión. El diálogo entre las diferentes escalas territoriales y agentes sociales e institucionales implicados en la gestión de nuestras áreas litorales debe ser más fluido y facilitar que, en un futuro próximo, merezca el epíteto de *integrada*. En ello nos va revertir la pérdida de ecosistemas y de servicios tan valiosos que redundan en nuestro bienestar.

Dr. Juan M. Barragán Muñoz

Proyecto del Proyecto REGIAL

Director del Grupo de Investigación en Gestión Integrada de Áreas Litorales,

Facultad de Ciencias del Mar y Ambientales (UCA)

Universidad de Cádiz

2

ORIGEN Y OBJETIVOS: EL PROYECTO REGIAL

Las Comunidades Autónomas y la Gestión Integrada
de las Áreas Litorales (GIAL) en España.
Materiales para un debate sobre gobernanza

ORIGEN Y OBJETIVOS: EL PROYECTO REGIAL

En el presente trabajo se analiza la gestión de las áreas litorales de España, poniendo especial énfasis en la tarea realizada por los gobiernos regionales de las Comunidades Autónomas costeras del país. Su desarrollo se compone, por tanto, de 10 informes elaborados para cada una de dichas regiones.

Sin embargo, para comprender el desarrollo del análisis, es importante describir el contexto en el que éste ha surgido. Forma parte de los resultados del proyecto para la constitución de la Asociación Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales (REGIAL). De esta manera, la información contenida aquí es el resultado de un trabajo de síntesis y abstracción, con una importante base en la experiencia de los miembros de REGIAL y de los expertos entrevistados al efecto. Cabe señalar que para realizar las conclusiones y propuestas posteriores se han tomado como referencia los principios de la Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL) consensuados por los miembros de la Red a lo largo del desarrollo del proyecto. De igual forma, debe apuntarse que, pese a no estar incluidos en este primer trabajo, siempre ha sido intención del proyecto incorporar en este proceso de reflexión a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, si bien las circunstancias han aconsejado postergar la tarea a una fase posterior.

La iniciativa de poner en marcha de la Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales (REGIAL) surgió como resultado de la experiencia de un grupo de expertos que coinciden en la necesidad de actuar para colaborar en la mejora de la gestión del litoral español. Para ello se partió de la certeza de que era necesario **crear un espacio de encuentro** para la búsqueda de sinergias, para el aprendizaje y en el que surgieran ideas que permitieran fomentar una gestión más apoyada en el consenso, en la participación pública, en la coordinación entre administraciones o en la cooperación entre los diferentes agentes públicos y privados de la costa.

De igual forma, suponía una reacción natural a la constatación de que desde las entidades responsables no se han asumido todavía los retos y los esfuerzos que supone, en cuanto a innovación y adaptación de políticas públicas, el desarrollo de las soluciones aceptadas como las más idóneas para revertir la actual tendencia negativa del espacio costero-marino. La **Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL)**¹ es, hoy por hoy, el modelo de gestión

¹ En este proyecto se ha entendido la Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL) como sinónimo de Gestión Integrada de Zonas Costeras (GIZC), Manejo Costero Integrado (MCI) o Integrated Coastal Zone Management (ICZM), bajo la siguiente definición: la GIAL es un proceso dinámico, continuo e iterativo destinado a promover el desarrollo sostenible mediante la integración de políticas, objetivos, estrategias y planes sectoriales en el espacio y el tiempo, así como la integración de los

que ofrece más consenso, tanto a nivel europeo como internacional para lograr dicho objetivo.

En España, por otro lado, es habitual observar cierto desconocimiento de las acciones y las iniciativas sobre gestión costera desarrolladas por la Comunidad Autónoma vecina. Existen múltiples proyectos dirigidos al trabajo conjunto entre grupos de investigación y/o de gestores de diferentes países (Unión Europea, Iberoamérica, países del Mediterráneo...), sin embargo se constata el escaso conocimiento de la iniciativas más cercanas. Cabe pensar, por tanto, que los cambios necesarios serían más fácilmente alcanzables a través de la colaboración y el intercambio de experiencias entre expertos, técnicos, gestores, etc., de las distintas Comunidades Autónomas costeras de España.

La iniciativa de REGIAL surge, de esta manera, con el fin de trabajar por generar diálogo y una comunicación más fluida entre agentes relacionados con el espacio y los recursos costero-marinos de las distintas escalas territoriales de gestión (haciendo énfasis en la regional) y el resto de agentes involucrados en su futuro. El proyecto se ha enmarcado en la línea de actuación de Conservación del Medio Marino de la Fundación Biodiversidad y dentro del programa de Gestión Integrada del litoral terrestre y Marino². El objetivo último ha sido el de establecer los fundamentos de organización y misión de una red española para la promoción de la gestión integrada del litoral. Sin embargo, la experiencia de otras iniciativas similares aconsejó comenzar este proceso con cautela.

Su diseño se gestó entonces desde la premisa de consolidar tanto la necesidad como la meta de esa Red. Así, se establecieron dos objetivos específicos:

1. Estudiar y definir las líneas de trabajo más efectivas para promocionar y desarrollar la gestión integrada en el litoral español.
2. Crear un espacio para el intercambio, el aprendizaje y la cooperación en la gestión del litoral español: preparación de los instrumentos y las bases organizativas de la REGIAL.

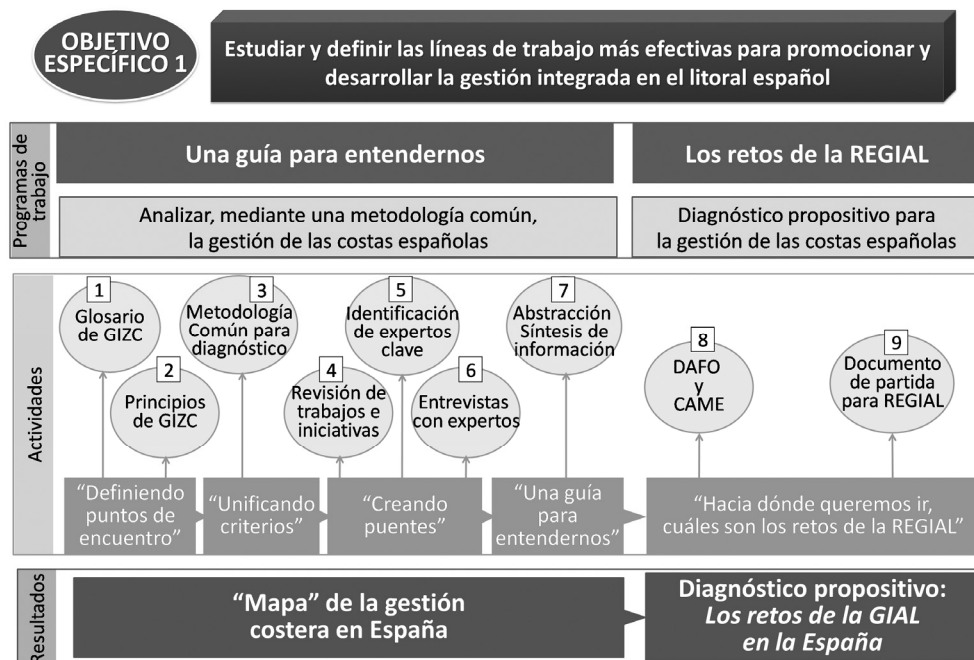
componentes terrestres y marinos del litoral. Se trata, por tanto, de un instrumento al servicio de una política pública basado en la cooperación y la participación (Barragán Muñoz, J. M., 2003).

² El proyecto desarrollado por el Grupo de Investigación en Gestión Integrada de Áreas Litorales de la Universidad de Cádiz, dirigido por el Profesor Juan Manuel Barragán Muñoz, ha sido financiado en un 55% por la Fundación Biodiversidad y en un 45% por la Universidad de Cádiz. Ha contado, además, con el asesoramiento y la participación de expertos de reconocida experiencia en cada una de las CC.AA. costeras. Más información disponible en la Web de este grupo de investigación: www.gestioncostera.es.

Estos objetivos se desarrollaron a su vez en varios programas de trabajo diseñados con una lógica de continuidad siempre dirigida a una meta común (ver la figura 1).

En primer lugar se planteó la necesidad de unir a expertos e interesados en la materia siguiendo las mismas premisas básicas, que hacen referencia tanto a la necesidad de la Red como al modelo que ésta pretende fomentar.

Figura 1. Actividades para el Objetivo Específico 1



Fuente: elaboración propia.

El segundo objetivo (ver la figura 2), encaminado a crear formalmente la REGIAL, se sustentó en los resultados del primero.

Tras un proceso de reflexión y debate, siempre basado en un enfoque constructivo y propositivo, con los colaboradores autonómicos del proyecto, se trató de obtener los motivos que justificaban el esfuerzo, pero sobre todo su naturaleza, su finalidad y sus objetivos. Serían éstas las bases de los estatutos de la Red, que debían consolidarse de manera legal con la correspondiente Asamblea Constituyente posterior de la Asociación REGIAL.

Figura 2. Actividades para el Objetivo Específico 2



Fuente: elaboración propia.

PROCESO SEGUIDO Y RESULTADOS ALCANZADOS

El primer paso para la puesta en marcha del Proyecto REGIAL fue la identificación de colaboradores clave en cada CC.AA. Teniendo en cuenta la naturaleza del trabajo en red se consideró como criterio prioritario a la persona y su experiencia, y no tanto la institución a la que ésta pertenecía. De esta manera se contactó a 10 expertos, alguno asociado a la administración pública, otros investigadores, etc. vinculándoles de manera voluntaria a un proyecto de futuro, tras el proceso de información correspondiente y después de afianzar los compromisos necesarios.

Siguiendo el guión establecido, el siguiente paso fue la elaboración de un glosario básico relacionado con la gestión costera que sirviera de base para el diálogo entre los miembros de la REGIAL. Para llevar a cabo este proceso se precisaron una serie de criterios y de prioridades (definiciones sintéticas, orientadas a temas de gestión, priorizando aquellas que habitualmente dan lugar a confusión, que estén ampliamente aceptadas...). Finalmente se obtuvo un listado de 65 definiciones (ver Anexo I), asociadas a las fuentes documentales correspondientes.

Posteriormente se procedió a buscar los principios más representativos para la GIAL³, que permitieran establecer las bases de la colaboración entre los miembros de la REGIAL, dotándola de una filosofía común que orientara el conjunto de sus acciones a partir de unas pautas o ideas consensuadas. Estos principios sirvieron, además, para facilitar la coherencia en los documentos y propuestas que se elaboraron posteriormente desde REGIAL, teniendo en cuenta que serían un pilar para definir los estatutos de la futura asociación y probablemente también de sus futuros manifiestos y acciones. Puede consultarse el resultado en el Anexo II.

Para esta tarea se analizaron trabajos y recomendaciones realizados sobre la materia. Algunos de los principios, seleccionados a partir de unos criterios preestablecidos (tabla 1), destacaban por estar oficialmente reconocidos por organismos internacionales a través de compromisos en los que España participa (Convención de Biodiversidad Biológica, UNESCO, Unión Europea, Convenio de Barcelona...) o por formar parte de documentos elaborados por autores o grupos de autores de referencia para la disciplina.

Tabla 1. Ejemplos de los criterios utilizados para la selección de principios de GIAL

Deben ser principios generales, evitando especificidades para que sean comunes para todas las regiones costeras españolas.
El número de principios debe ser manejable, agrupando los más relacionados.
Dicha agrupación no puede suponer dejar en segundo plano principios básicos.
Priorizar principios enfocados directamente hacia la GIAL.
Buscar principios relacionados con otras aproximaciones relacionadas con la GIAL, como la gobernanza, el enfoque ecosistémico, la gestión y planificación del espacio marino, la gestión adaptativa, la valoración de servicios que otorgan los ecosistemas...
Enfocar y reorientar siempre los principios hacia aspectos de gestión y relacionados con las políticas públicas.
Acercar los principios a la realidad de la GIAL en España.

Fuente: elaboración propia.

Para elaborar un diagnóstico propositivo de la gestión costera en las regiones españolas, que permitiera identificar de dónde partimos, hacia dónde queremos ir y, en definitiva, cuáles son “los retos de la REGIAL”, se diseñó una metodología, también consensuada con los colaboradores autonómicos. El método propuesto se basó en la identificación de los asuntos claves estructurales y mínimos para abordar un análisis de la GIAL. Dichos asuntos

³ Presentes en Stephen B. Olsen et al, 2008; CBD, 2000 y 2004; UNEP, 2005; Red Latinoamericana de Manejadores Costeros, 2008; *Recomendación 2002/413/CE*; Ehler, Charles, and Fanny Douvere, 2009; IUCN, 2004; Barragán Muñoz, J.M, 2003 y 2007; Clark, 1992; Comisión Europea, 2000, entre otros.

debían ir dirigidos al estudio del marco jurídico y administrativo, pues es el sistema a través del cual se regulan las relaciones entre los sistemas socio-económico y físico-natural en el litoral, y porque muchas de sus disfunciones pueden ser el origen del problema o de la solución de los mismos. No se trataba, por tanto, de establecer una metodología para la gestión o la acción operativa en un espacio costero concreto, sino de realizar un análisis de la gestión, que permitiera identificar sus aspectos clave, entender las peculiaridades de las distintas realidades y observar las disfunciones. En el próximo capítulo se muestra esta guía metodológica.

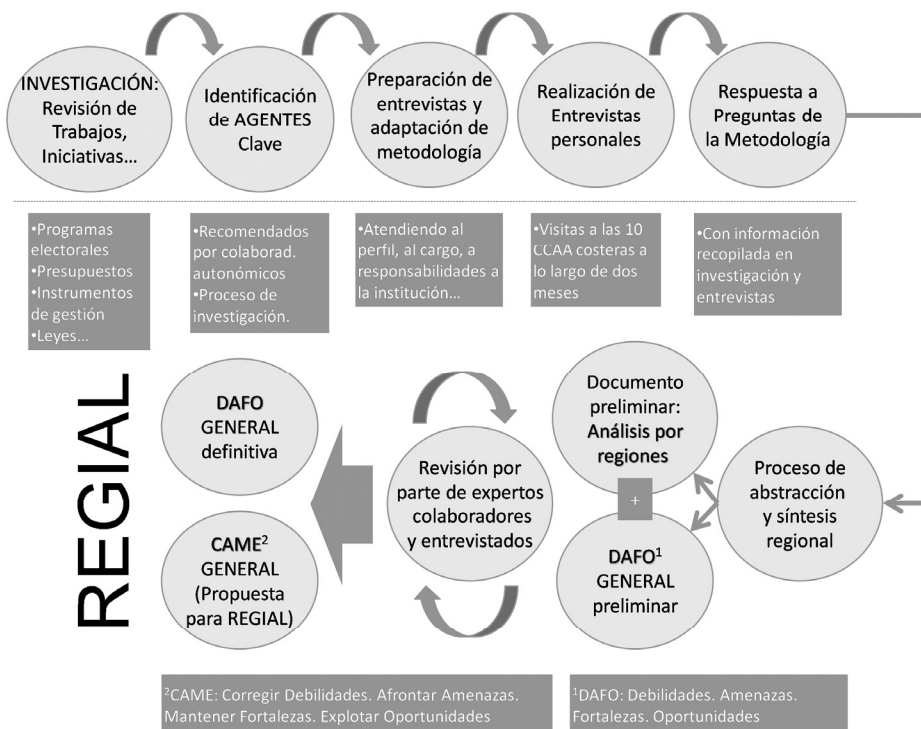
Para responder a la metodología se llevó a cabo una investigación a partir de la realización de una serie de entrevistas. El proceso de selección de los entrevistados fue tutelado por los coordinadores autonómicos, de manera que pudieran identificarse las entrevistas que pudieran ser más productivas para los objetivos perseguidos. Después, tras el tratamiento de la información obtenida, contrastada siempre a través de la investigación, se procedió a la redacción del diagnóstico estratégico final (ver proceso completo en la figura 3).

Todo este esfuerzo, que conllevó la visita a todas las Comunidades Autónomas litorales españolas, dio como resultado la elaboración de diez documentos de síntesis (en ningún caso con pretensiones académicas) sobre el estado de la GIAL en las regiones costeras españolas, informes que forman el grueso de la presente publicación.

Finalmente, se llevó a cabo un proceso de abstracción para la elaboración de los análisis sintéticos DAFO y CAME⁴, en el que se contó con la participación de los colaboradores regionales del proyecto. Con este resultado se obtuvieron las bases sobre las que sustentar la creación de la REGIAL.

⁴ Metodología que facilita organizar los aspectos clave de un proceso de análisis o evaluación identificando Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades (DAFO). Este diagnóstico estratégico sirve posteriormente para obtener propuestas, respondiendo al resultado obtenido mediante una matriz CAME, que permite identificar cómo Combatir las debilidades, cómo Afrontar las amenazas, cómo Mantener las fortalezas y cómo Explotar las oportunidades.

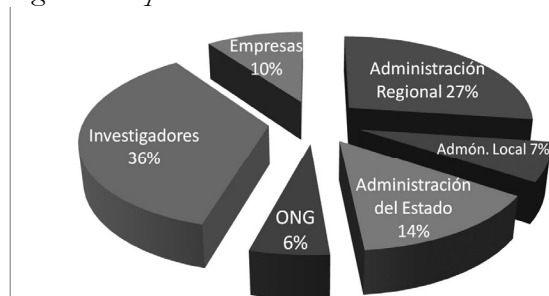
Figura 3. Proceso para la elaboración de diagnósticos regionales de GLIAL



Fuente: elaboración propia.

En este largo proceso ha destacado la excelente voluntad de colaboración encontrada, el interés mostrado por parte de los entrevistados y la obtención de resultados indirectos. Gracias a esta tarea, se contactó con los protagonistas

Figura 4. Representatividad de las entrevistas realizadas



Fuente: elaboración propia.

últimos de REGIAL; los mismos que probablemente formarán parte de su futuro, pues a ellos se destina también este trabajo. Se realizaron más de 70 entrevistas a lo largo de todo el litoral español, buscando la mayor representatividad posible (ver la figura 4).

Posteriormente se enviaron borradores de los trabajos a aquellos agentes que, pese a no haber podido entrevistarse en persona, pudieron enviar sus aportaciones a través del correo electrónico, consultándose a más de 120 personas.

3

GUÍA METODOLÓGICA PARA EL ANÁLISIS REGIONAL DE LA GESTIÓN DEL LITORAL

Las Comunidades Autónomas y la Gestión Integrada
de las Áreas Litorales (GIAL) en España.
Materiales para un debate sobre gobernanza

Como se ha apuntado previamente, esta guía se elaboró con el objetivo de establecer un método común para el análisis de cada una de las CCAA costeras españolas. El diagnóstico resultante permitió alcanzar una serie de propuestas/sugerencias para la mejora de la GIAL en España. Éstas, a su vez, constituyeron la razón fundamental de la constitución de la REGIAL e inspiraron la elaboración definitiva de sus estatutos.

A partir de la experiencia del Grupo de Planificación y Gestión Integrada de Áreas Litorales de la Universidad de Cádiz (GIAL-UCA), se propuso un modelo de análisis que consistía en sintetizar diez aspectos considerados clave para la gestión pública, un “decálogo” para la GIAL: política y estrategia, normativa, competencias, instituciones, instrumentos, formación y capacitación, recursos económicos, información y conocimiento, educación para la sostenibilidad y participación. Este modelo, comprobado y afinado en varias ocasiones, permite conocer, exponer y valorar de manera sencilla y sintética los fundamentos de cualquier sistema público en relación a la GIAL, desde el mundo de las ideas y no desde una perspectiva meramente descriptiva, a través de un ejercicio de abstracción y no únicamente de diagnóstico y enumeración. Además, este modelo permite realizar comparaciones provechosas entre regiones costeras, con la importancia que ello comporta para el diálogo en REGIAL. A continuación se propuso una matriz de programación de trabajo, así como unos criterios, pautas y preguntas (orientativas) para cada asunto clave del decálogo; unas definidas como contenido mínimo y otras como contenido deseable.

La respuesta a dichas preguntas y la elaboración de los análisis previos se rigió, en cualquier caso, por una serie de premisas. La más importante era la de no elaborar un diagnóstico detallado ni un trabajo académico. Se realizó un ejercicio inductivo de generalización enfocado siempre a permitir alcanzar una serie de propuestas y sugerencias para la mejora de la GIAL en España y no limitarse a la mera crítica o la denuncia de situaciones particulares.

Además, la elaboración de los informes se rigió por los siguientes criterios:

- No se pretendía realizar un diagnóstico descriptivo de cada uno de los puntos del decálogo de GIAL, sino que se perseguía alcanzar un conocimiento del sistema público de gestión del litoral de la región a través de un ejercicio de abstracción, más a través de ideas que de descripciones y enumeraciones.
- Sí se trataría de aportar la suficiente información y fuentes de la misma, como para servir de guía a aquellas personas interesadas en profundizar en algún aspecto más específico de la gestión de una determinada región costera.

- Se asumía que no se podría, por no ser objetivo del trabajo, realizar todas las entrevistas que se consideraban interesantes, sino que éstas deberían ser muy seleccionadas y priorizadas, tratándose de realizar aquellas que resultaran de mayor relevancia.
- Se debía tratar de responder a un mínimo de preguntas (señaladas en color negro en las correspondientes fichas), que asegurasen el logro de unas conclusiones que a su vez permitirían identificar las principales debilidades y fortalezas en la gestión del litoral español a partir de una mirada regional/local.
- Se propusieron unas preguntas de máximo (señaladas en gris), que se tratarían de responder pero que por su complejidad, el objetivo del trabajo, y el limitado tiempo disponible, suponían un reto que, en ocasiones, no podría alcanzarse.
- Los diagnósticos regionales debían estar enfocados a permitir alcanzar una serie de propuestas/sugerencias para la mejora de la GIAL en España.

Asunto	Objetivo	Preguntas clave
1. POLÍTICA Y ESTRATEGIA	Conocer si existe una política o estrategia institucional sobre Gestión Integrada de Áreas Litorales⁵ (GIAL) que sea explícita y pública. Conocer, a grandes rasgos, qué política (implícita o explícita) predomina en la práctica en la gestión de la zona costera y el medio marino.	¿Existe una política institucional sobre GIAL, explícita y pública, que esté formalmente adoptada? (a la que se pueda acceder a través de documentos o publicaciones institucionales, por ejemplo) ¿Está incorporada la GIAL en alguna de las políticas públicas sectoriales del gobierno de la Comunidad Autónoma? ¿Existe aprobada algún tipo de estrategia regional, con carácter de política pública, relacionadas con la GIAL? ¿Se conocen iniciativas en marcha por parte del gobierno regional relativas a la formulación de una nueva política o estrategia de GIAL o alguna propuesta de política más integrada aunque sea sectorial? ¿Y alguna propuesta por parte de algún partido político, ONG, Universidad, etc.? ¿Cómo podría definirse la política o la estrategia de gestión de la Comunidad Autónoma respecto del litoral? ¿Existe una política común en este sentido que sigan las diferentes consejerías o gobiernos sectoriales? ¿Qué política, explícita o implícita, define las actuaciones del gobierno regional respecto de este espacio (ordenación del territorio, turismo, puertos,...)? ¿Existe algún tipo de aproximación con el gobierno central para coordinar, o asegurar la coherencia, de las políticas en materia de gestión del litoral? ¿Y con los municipios o las comunidades vecinas? En el caso de existir una política relacionada con la GIAL, ¿en qué medida se traduce en actividades concretas impulsadas por el gobierno regional correspondiente?

⁵ Cuando se hace referencia al litoral, se incluye tanto la zona costera como el medio marino.

Asunto	Objetivo	Preguntas clave
2. NORMATIVA	Conocer, a grandes rasgos, la base <i>normativa que regula</i> la gestión de recursos o las actividades costeras. Analizar la situación del campo normativo respecto al carácter integrado que requiere la gestión costera.	¿Existen instrumentos normativos, tales como guías, orientaciones, directrices, que contribuyan a la implantación de la GIAL? La gestión de los recursos costeros y marinos, ¿se encuentran regulados por una legislación específica? ¿La base normativa existente es adecuada para la GIAL? Si no es así, ¿existe actualmente alguna iniciativa orientada hacia una legislación específica? La base normativa existente, ¿resulta suficiente para la gestión de las áreas litorales?. ¿Existe coherencia entre las distintas normas? En términos generales ¿se cumplen las leyes existentes relacionadas con la GIAL?

Asunto	Objetivo	Preguntas clave
3. COMPETENCIAS	Contar con un esquema de la <i>distribución de responsabilidades</i> públicas en relación con la gestión del espacio y los recursos costeros. Analizar si dicho reparto facilita una gestión integrada de la costa.	¿Están claramente definidas las responsabilidades de la administración regional para la gestión del espacio (costero-terrestre, intermareal y marino) y también para los recursos costero-marinos? Enumerar la legislación/acto administrativo <u>más relevante</u> que las defina (Estatutos de Autonomía...) y especificar a quién se atribuye la competencia para el planeamiento y la gestión del espacio y los usos publico/privados en la franja terrestre de influencia marina y viceversa. ¿Existe alguna responsabilidad recientemente atribuida a esta escala territorial (o que vaya a atribuirse próximamente) relacionada con la gestión del litoral? (Por ejemplo, si se han producido o no y en qué fase están las transferencias de la AGE a las CCAA, en materia de DPMT) ¿Existe coordinación y cooperación entre las diferentes escalas territoriales de gestión sobre los asuntos costero-marinos? ¿Y entre las administraciones sectoriales? ¿Cómo se articula dicha coordinación / cooperación? ¿Existe alguna iniciativa en este sentido para facilitar la colaboración en la escala local (entre municipios)? ¿Resultan acordes las competencias asignadas con los recursos (humanos, administrativos,...) disponibles por las instituciones designadas para asumir esa responsabilidad? ¿Participa la administración regional de algún tipo de responsabilidad, no atribuida inicialmente a ella, por su especial interés o por la necesidad de superar la fragmentación administrativa del espacio (medio marino, cuencas hidrográficas, ENP o ecosistemas compartidos con otras regiones...)? ¿Existen acuerdos con la administración competente relacionados con estas iniciativas? ¿Se tienen en cuenta los límites naturales a la hora de definir los límites administrativos?

Asunto	Objetivo	Preguntas clave
4. INSTITUCIONES	Identificar aquellas <i>instituciones más involucradas</i> en los asuntos de la gestión costero-marina y realizar un breve análisis cualitativo de las mismas en relación a la GIAL en la región.	¿Existen instituciones o agencias públicas que centren o basen gran parte de su trabajo en asuntos relacionados con la GIAL? ¿Y ONG...? En caso de no ser así, ¿cuáles son las instituciones que, de manera sectorial, tiene mayores responsabilidades o vinculación con la GIAL? En cualquier caso, ¿Qué institución asume el liderazgo de las iniciativas relacionadas con la GIAL? ¿Es un liderazgo fuerte y reconocido? ¿Existen órganos colegiados para la coordinación y cooperación entre instituciones? ¿Qué aspectos son más críticos en el funcionamiento de las instituciones en GIAL? ¿Se adapta el proceso administrativo para atender a los problemas y conflictos en el litoral? ¿Supone un obstáculo a la hora de hacer integrada la gestión costera?

Asunto	Objetivo	Preguntas clave
5. INSTRUMENTOS ESTRATÉGICOS Y OPERATIVOS	Señalar aquellos instrumentos estratégicos y operativos más relevantes para la gestión del litoral. Analizar su funcionamiento respecto a la GIAL.	Estratégicos: ¿Existe algún tipo de Plan Regional de GIAL o instrumento similar? ¿Está incluida la GIAL como objetivo o línea estratégica de alguno de estos instrumentos? ¿Y en otra escala territorial (provincial, local...)? Cuál/es son los Planes/Programas más relevantes vinculados a la costa o al medio marino. ¿De qué materia son los planes con más peso (ordenación del territorio, turismo...)? En términos generales, ¿Se llevan a cabo los instrumentos estratégicos existentes relacionados con el litoral? ¿Tienen un enfoque integrado? ¿Están bien estructurados, tienen definido un plan de acción y los recursos necesarios para su aplicación? Analizar someramente aquel / aquellos con más peso (por ejemplo, un Plan de Ordenación del Litoral). ¿Existe algún instrumento estratégico de interés para la GIAL que esté previsto ponerse en marcha en un futuro próximo? Operativos: ¿Existe en la Comunidad Autónoma algún instrumento operativo específico para el litoral y de interés para la GIAL? (Ej: En casi todas las CCAA existirán cuotas pesqueras, espacios protegidos, concesiones en ZSP, pero en algunas destacan iniciativas como Plan Plurianual de Playas, custodia marina...) ¿En qué medida son eficaces para los objetivos planteados en la GIAL? ¿Hay proyectos específicos en fase de implementación para la GIAL de algún tramo costero? ¿Cuál es el nivel de avance de la aplicación de la DMA (vinculante y con plazos) en relación a las zonas costero-marinas? ¿Existen instrumentos de evaluación o seguimiento para la GIAL?

Asunto	Objetivo	Preguntas clave
6. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN	Aproximarse a las posibilidades que tiene el sistema nacional para <i>capacitar</i> a sus gestores /administradores en GIAL. Precisar las carencias detectadas en este sentido en relación a la GIAL.	¿Existe en la región algún título universitario que responda a las necesidades la GIAL? ¿Existen cursos de postgrado que respondan a las necesidades específicas la GIAL? Si es así, ¿estos cursos están orientados a los problemas y particulares contextos de las regiones costeras? ¿La Administración Pública tiene medios y da facilidades para que los administradores actualicen sus conocimientos (formación continua)? ¿Se observa interrelación entre científicos y gestores a la hora de organizar actividades formativas? ¿Existe algún curso de Formación Profesional, ocupacional... que responda a las necesidades de la GIAL?

Asunto	Objetivo	Preguntas clave
7. RECURSOS ECONÓMICOS	Conocer las <i>bases económico-financieras</i> sobre las que se sustenta la gestión costera, a partir de un análisis cualitativo de las mismas.	¿Se conocen fácilmente los recursos disponibles para la gestión sostenible de la costa? ¿Existen fondos disponibles destinados de forma específica para la gestión costera? ¿Hay alguna partida destinada de manera explícita para la GIAL? ¿Su cuantía (en términos relativos o en aproximación) está en proporción con el papel ecológico y socioeconómico de estas áreas? ¿Se valora de alguna manera los servicios que estos prestan? ¿Se hacen evaluaciones de los impactos reales en el litoral de las inversiones efectuadas? ¿Su procedencia es predominantemente pública? Y en su caso ¿de qué escala administrativa (comunitario, estatal, autonómica)? ¿Su disponibilidad está asegurada de forma periódica o está limitada a ciclos políticos? ¿Se asocia de alguna manera a los instrumentos de gestión definidos por la administración?

Asunto	Objetivo	Preguntas clave
8. CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN	Determinar el nivel de <i>conocimiento de los subsistemas</i> costeros y la <i>información pública accesible</i> sobre el propio modelo de gestión.	Conocimiento: ¿Existe un conocimiento aceptable de los siguientes subsistemas costeros? -Físico y natural terrestre -Socio-económico-cultural terrestre - Socio-económico-cultural marino El conocimiento existente ¿radica sobre todo en las Instituciones o Centros Universitarios y de Investigación o en las propias instituciones responsables de la gestión costera? ¿Existe cooperación entre las instituciones de gestión y las técnico-científicas? El proceso de toma de decisiones ¿suele estar basado en un conocimiento técnico científico? ¿Tiene en cuenta el conocimiento local / tradicional? El esfuerzo investigador ¿suele atender a las necesidades de la gestión? Los resultados de los Centros ligados al conocimiento ¿llegan a los gestores fácil y rápidamente? Información: ¿Tiene la ciudadanía fácil acceso a los procesos y los resultados del sistema de gestión pública? ¿Es transparente el sistema de gestión costera? ¿Existen instituciones / herramientas específicas para la recopilación-centralización, organización y difusión de información relativa a los distintos subsistemas, incluido el jurídico-administrativo? ¿Existen <i>Informes de Situación o Informes Anuales sobre la GIAL</i> en las instituciones costeras? ¿Existe una correcta difusión del conocimiento científico y técnico? ¿Y del tradicional o el de las comunidades de base?

Asunto	Objetivo	Preguntas clave
9. EDUCACIÓN Y CONCIENCIACIÓN	Evaluar las principales iniciativas de <i>educación para los ciudadanos y usuarios</i> costeros en general, relacionadas con la sostenibilidad de la costa y el medio marino	¿Existen planes/programas de educación formal (primaria, secundaria...) o no formal relacionados con la costa y el medio marino en la Comunidad Autónoma? ¿Se observa en las políticas de educación o educación ambiental alguna referencia a la GIAL? ¿Están dentro del ámbito público de la educación? ¿A qué nivel (regional, local)? Las actividades realizadas, ¿son esporádicas o periódicas? ¿Están al alcance de todos? ¿Qué edades principales tienen los alumnos objetivo? ¿De qué institución dependen las actividades <u>más importantes</u> que se desarrollan: Educación, Medio Ambiente, otros...? ¿La sociedad reconoce la pertinencia de la gestión integrada costero-marina para lograr la sostenibilidad de estos espacios? ¿Existe una demanda social que presione/exija un cambio de modelo de gestión de las costas de su comunidad?

Asunto	Objetivo	Preguntas clave
10. PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Relacionar la toma de decisiones para los asuntos de GIAL con la participación ciudadana	¿Se aprecian grupos ciudadanos interesados en la gestión del medio costero marino y sus recursos? ¿Cuál es el nivel de asociacionismo y la presencia de instituciones “no formales” en las zonas costeras? ¿Estos grupos están implicados en los procesos que llevan a las decisiones públicas sobre GIAL? ¿Existen órganos colegiados de gestión costera donde se tenga en cuenta la participación ciudadana? En cualquier caso ¿Son tenidas en cuenta las iniciativas ciudadanas por parte de las instituciones públicas? ¿La representación ciudadana se canaliza principalmente a través de grupos conservacionistas? ¿Existen mecanismos facilitadores para la participación y/o para la denuncia/inconformidad en las instituciones? ¿Son fáciles y asequibles para el ciudadano o resultan complejos, poco accesibles, poco transparentes...?

4

LA GESTIÓN DEL LITORAL EN LAS REGIONES COSTERAS ESPAÑOLAS

Las Comunidades Autónomas y la Gestión Integrada
de las Áreas Litorales (GIAL) en España.
Materiales para un debate sobre gobernanza

Proyecto Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales (REGIAL)

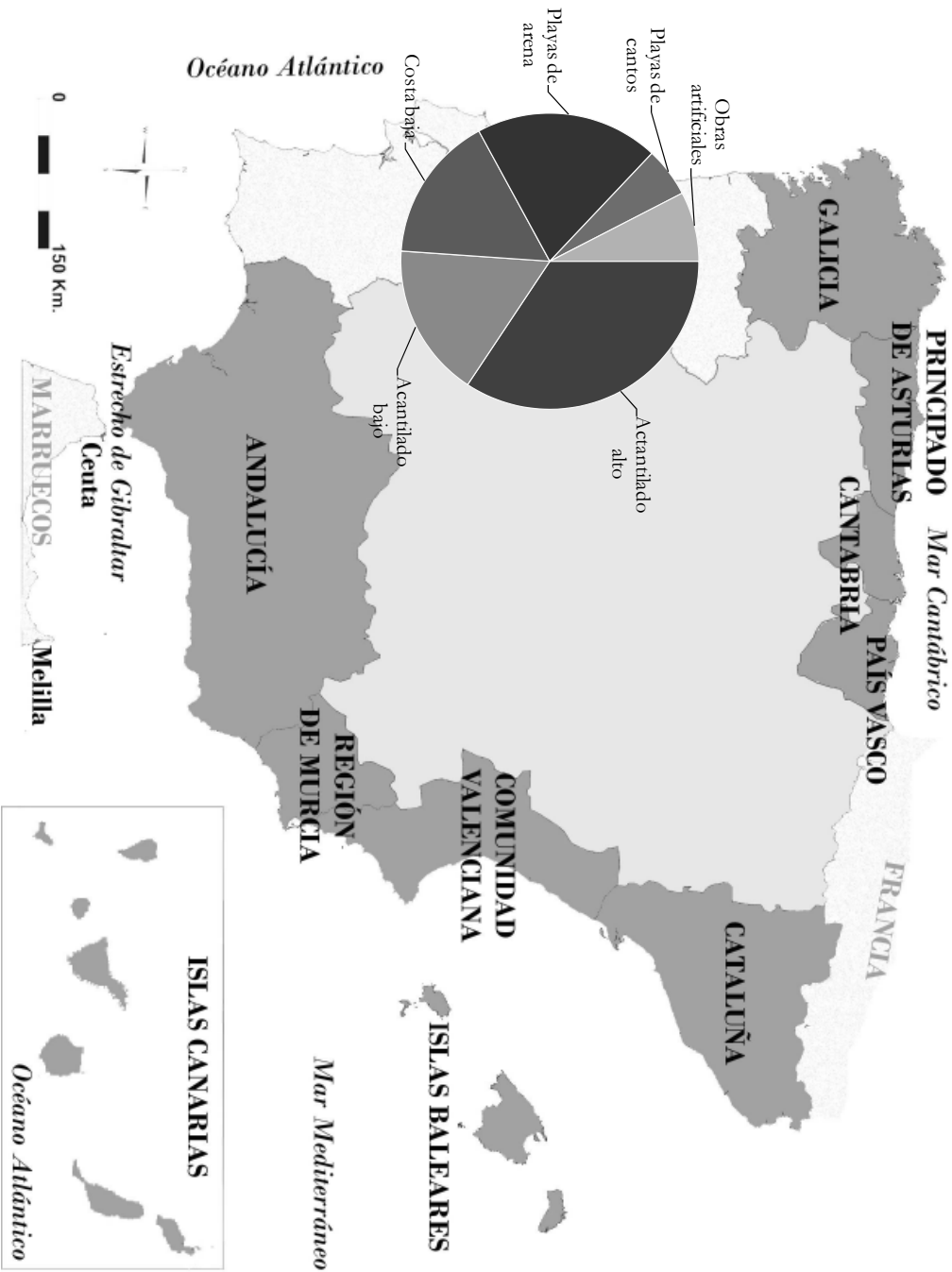
Tabla 2. Ejemplo de indicadores de la diversidad y complejidad del litoral español

I.Canarias	93%	96%	5	9%	37	259	8%	9%	6%	4,2	5.439	250
I. Baleares	74%	85%	3	13%	26	50	2%	4%	1%	9,8	6.427	164
Cataluña	11%	45%	46	32%	14	232	5%	9%	6%	4,1	18.851	664
C.Valencia	14%	53%	45	27%	13	260	17%	6%	5%	1,9	9.699	518
R. Murcia	26%	31%	41	19%	14	222	3%	2%	1%	1,5	2.470	158
Andalucía	18%	60%	93	21%	19	262	29%	16%	13%	2,5	7.870	396
Galicia	20%	61%	20	14%	29	202	24%	47%	43%	0,5	460	59
P. Asturias	19%	38%	26	10%	25	484	5%	3%	2%	0,4	446	129
Cantabria	15%	54%	19	18%	26	160	2%	2%	2%	0,9	967	161
País Vasco	14%	29%	29	15%	13	356	4%	2%	19%	1,7	3.682	153
Superficie de municipios costeros respecto del total de provincia costeras (%) [1]												
Habitantes en municipios costeros respecto del total en provincias costeras (%)												
Coeficiente Litoral Terrestre: Superficie de la región por cada kilómetro de costa (km ² /km) [2]												
Porcentaje de suelo artificial en los primeros dos kilómetros de costa (%)												
Kilómetros de costa entre los puertos deportivos de la región (km)												
Habitantes en provincias costeras respecto de amarres disponibles (hab./amarre)												
Superficie de Puertos del Estado en la región respecto al total nacional (%)												
Número de buques de pesca en la región respecto al total nacional (%)												
Capacidad de los buques de pesca de la región respecto al total nacional (%)												
Turistas extranjeros en la región por cada habitante de municipios costeros (tur./hab.) [3]												
Turistas extranjeros en la región por cada kilómetro de costa (tur./km) [3]												
Plazas turísticas en la región por cada kilómetro de costa (plazas/km) ³												

FUENTES: Población: *Revisión del Padrón Municipal a 1/1/2009*, en el Instituto Nacional de Estadística (INE). Superficie y longitud de costa: INE e Instituto Geográfico Nacional, 2010. Superficie artificial: datos para el año 2000 en OSE 2006, a partir de Corine Land Cover año 2000. Puertos deportivos y amarres: Informe anual de puertos deportivos en España 2010, Federación Española de Asociaciones de Puertos Deportivos y Turísticos (FEAPDT). Puertos del Estado: Anuario Puertos del Estado, 2009. Pesca: Datos para el año 2009, en Estadísticas Pesqueras, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2010. Turismo: INE y el IET, 2010.

[1] El motivo por el que usa de referencia las provincias costeras y no las CCAA se debe a la gran diferencia de tamaño entre éstas, lo que dificulta las posibilidades de comparación con el litoral de otras regiones. Los municipios considerados aquí como costeros no son todos los que poseen DPMT, el posible error no es significativo teniendo en cuenta el objetivo de esta tabla. [2] Coeficiente litoral terrestre o índice costero inverso: superficie total / longitud de costa (km²/km). Cuanto mayor sea el índice menor será la relevancia de la costa para la CCAA (en km²). [3] N° de turistas extranjeros: visitantes que realizan, al menos, una pernoctación en la CCAA. Las plazas turísticas estimadas: incluyen apartamentos, hoteles, acampadas, turismo rural.

Figura 5. Las Comunidades Autónomas costeras de España



ANDALUCÍA & CANTABRIA & CATALUÑA &
COMUNIDAD VALENCIANA & GALICIA & ISLAS
BALEARES & ISLAS CANARIAS & **PAÍS VASCO** &
PRINCIPADO DE ASTURIAS & REGIÓN DE MURCIA

I.

Materiales para el debate **LA GESTIÓN DEL LITORAL EN EL PAÍS VASCO**

*Las Comunidades Autónomas y la Gestión Integrada
de las Áreas Litorales (GIAL) en España*

1. POLÍTICA Y ESTRATEGIA
2. NORMATIVA
3. COMPETENCIAS
4. INSTITUCIONES
5. INSTRUMENTOS
6. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN
7. RECURSOS
8. CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN
9. EDUCACIÓN Y CONCIENCIACIÓN
10. PARTICIPACIÓN

Figura 6. Ejemplos de la realidad costera del País Vasco

PAÍS VASCO

Superficie de municipios costeros respecto del total de provincia costeras	14%	Habitantes en municipios costeros respecto del total en provincias costeras	29%	Superficie de la región por cada kilómetro de costa	29 km² /km	Porcentaje de suelo artificial en los primeros dos kilómetros de costa	15%	kilómetros de costa entre puertos deportivos	13 km	Habitantes en provincias costeras respecto de amarres disponibles en los puertos deportivos	356 hab./amarre
Superficie de Puertos del Estado en la región respecto al total nacional	4%	Número de buques de pesca en la región respecto al total nacional	2%	Capacidad de los buques de pesca de la región respecto de todo el país	19%	Turistas extranjeros en la región por cada habitante de los municipios costeros	1,7 turistas/hab.	Turistas extranjeros en la región por cada kilómetro de costa	3.682 turistas/km	Plazas turísticas en la región por cada kilómetro de costa	153 plazas/km

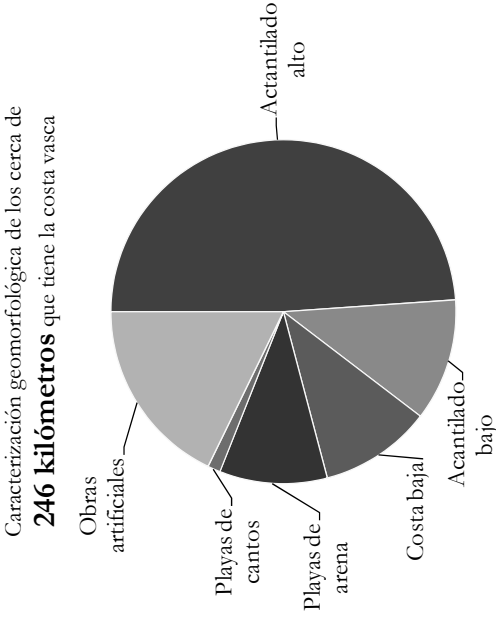
Bermeo (Vizcaya)



Ría de Bilbao (Vizcaya)



Fuente: Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA)



Fuente: MOPU 1989, p. 22 en Barragán 2004

Redacción: Javier García Sanabria, Javier García Onetti

Dirección: Juan Manuel Barragán Muñoz

Revisión y coordinación regional: Javier Franco
gestioncostera.regial@uca.es

Relación de entrevistados:

- Dr. Javier Franco. Coordinador Gestión Ambiental del Medio Marino. AZTI - Tecnalia / Investigación Marina.
- Raúl Castro Uranga, AZTI - Tecnalia / Investigación Marina.
- Joxe Mikel Garmendia, AZTI - Tecnalia / Investigación Marina.
- Juan C. Zuloaga Eizagirre, Director General de Desarrollo Rural y Litoral. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca. Gobierno del País Vasco.
- Demarcación de Costas en País Vasco (Vizcaya). Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino. Gobierno de España.

Las conclusiones y afirmaciones expuestas en este documento no tienen por qué coincidir con la opinión o las aportaciones de los expertos consultados. Los responsables del presente análisis agradecen su desinteresada colaboración, así como la de aquellos otros expertos que si bien no fueron inicialmente entrevistados, también han ofrecido su opinión y ayuda.

El presente documento es uno de los 10 informes elaborados para cada una de las comunidades autónomas costeras española. Forman parte del proyecto para la constitución de la Asociación Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales (REGIAL) y se han realizado a partir una metodología común, que ha conllevado más de 70 entrevistas a lo largo de dos meses en las diez comunidades autónomas. Con este trabajo se pretenden aportar los elementos necesarios para sustentar el debate interno de constitución de dicha Red, cuyo objetivo no es otro que mirar al presente y al futuro de las costas españolas, abriendo un necesario proceso de reflexión y diálogo, partiendo de la búsqueda de puntos de encuentro y la construcción puentes, sin dejar de realizar la reflexión crítica necesaria para ello. La información contenida es el resultado de un trabajo de síntesis y abstracción, basado en la experiencia de los miembros de REGIAL y de los expertos entrevistados al efecto. Pese a la fase de investigación para complementar el proceso, este trabajo no pretende ser descriptivo o académico, pues no es el objetivo que motiva su elaboración. Para realizar las conclusiones y propuestas expuestas se han tomado como referencia los principios de la Gestión Integrada de Áreas Litorales (GLAL)⁶ consensuados por los miembros de la Red. De igual forma, debe apuntarse la intención de la Red de incorporar en este proceso de reflexión a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

⁶ La Gestión Integrada de Áreas Litorales es un proceso dinámico, continuo e iterativo destinado a promover el desarrollo sostenible de las zonas costeras mediante la integración de políticas, objetivos, estrategias y planes sectoriales en el espacio y el tiempo y la integración de los componentes terrestres y marinos del litoral. Se trata, por tanto, de un instrumento al servicio de una política pública basado en la cooperación y la participación (Barragán Muñoz, 2003).

1. POLÍTICA Y ESTRATEGIA

El País Vasco sufre una presión demográfica muy fuerte sobre la franja costera, especialmente en sus estuarios. De hecho, se ha calculado que estos últimos han visto reducida su superficie original en un 45% en esta comunidad autónoma. Además de la ocupación humana de la franja costera y de la alteración de los hábitats costeros, otros problemas principales de las costas vascas tienen relación con el vertido de aguas residuales (de origen industrial o urbano) a los estuarios y zonas costeras (si bien actualmente la mayor parte de las cuencas cuentan con sistemas de saneamiento), la contaminación (por bacterias, por metales pesados, etc.) y las especies exóticas (*Oceanography and Marine Environment of Basque Country. Chapter 23, Overall assessment – human impacts and quality status. Javier Franco, Ángel Borja and Victoriano Valencia, Azti Foundation*).

Desde la aprobación del Estatuto de Gernika (1979), la evolución de la política ambiental en la Comunidad Autónoma Vasca (CAV) ha estado supeditada en gran medida al desarrollo económico. La costa vasca se encuentra muy industrializada, en un proceso que comenzó en el siglo XVIII y se continuó en el XIX. A principios de los años ochenta del siglo pasado existía en la región vasca una elevada contaminación atmosférica y acuática, altas tasas de desempleo, una grave crisis industrial, conflictos políticos... Resulta hasta cierto punto lógico que, ante este panorama, el problema ambiental quedara relegado a un segundo plano.

Posteriormente comenzaron algunas mejoras ambientales, como las relativas a la calidad de la atmósfera -sobre todo en el área de Bilbao-, la mejora de la calidad de las aguas fluviales e incluso la declaración, en 1984, de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, regulada por la Ley 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai. Sin embargo, no será hasta mediados de los noventa cuando comienza a ser notoria la preocupación política por los temas ambientales, ligada a la evidente mejora económica de la sociedad vasca. Este cambio se hizo patente con la aprobación en 1994 de la Ley 16/1994 de Conservación de la Naturaleza del País Vasco y en 1998 de la Ley General de Medio Ambiente.

Este cambio tuvo su reflejo en la evolución orgánica de la administración ambiental vasca. Así, en las dos primeras legislaturas (1980 a 1987) no existe el término “medio ambiente” en ninguna consejería (llamadas Departamentos en la CAV). A partir de 1987 año aparece en un Departamento ligado al urbanismo y la vivienda, pero en la misma legislatura se cambió al Departamento de Economía, Planificación y Medio Ambiente. Los primeros años de la década de los noventa se dio un gobierno de coalición (1991-1995),

dándose un reparto de poder entre los partidos que resultó ajeno a cualquier consideración de eficiencia en la organización administrativa. Volvió a aparecer el Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, que al poco tiempo cambió de nuevo y se reconvirtió en el antiguo Departamento de Economía, Planificación y Medio Ambiente (Gómez Puente, 2006).

Fueron años en los que, como se observa, el gobierno vasco no tenía una política ambiental clara, quedando este tipo de cuestiones relegadas a un segundo plano.

A partir de la quinta legislatura (1995-1998) apareció por primera vez un Departamento que ligaba el medio ambiente y la ordenación del territorio. Desde entonces la situación se ha vuelto más estable y la ordenación del territorio y el medio ambiente han ido de la mano hasta la actualidad, formándose el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca.

A pesar de que desde 1990 se cuenta con la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, y que ésta preveía, entre otras, la elaboración de un Plan Territorial Sectorial del Litoral, hubo que esperar diecisiete años para que la sociedad vasca pudiera contar con un instrumento de ordenación específico para su litoral, el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco (PTSL), aprobado por Decreto 43/2007.

No se conoce en la región ningún otro instrumento específico para la gestión del litoral, más allá de lo relacionado con la ordenación del territorio. A lo sumo cabe destacar la presencia de un compromiso a largo plazo (2007-2012) asumido por el gobierno vasco en su Programa Marco Ambiental 2002-2006, y que dice “Para el año 2012 la totalidad de zonas de baño continental y de litoral presentarán la calificación de aceptables o buenas”. En el mismo programa también se compromete a culminar la tramitación del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral para el 2004, y que finalmente fue aprobado en el año 2007. Al mismo tiempo el Programa plantea el objetivo de “Lograr un uso sostenible del territorio”, lo que concreta en el desarrollo de una serie de cuestiones entre las que destaca “Gestionar de manera integral y sostenible las áreas costeras-litorales”.

Aunque con el PTSL se han dado importantes avances, aún sigue sin existir una política vasca específica para la Gestión Integrada de sus áreas litorales (GIAL). No se cuenta con un plan de acción o unas orientaciones estratégicas para gestionar las costas vascas desde un enfoque integrado y orientado al largo plazo. Por el contrario el litoral se gestiona desde las distintas políticas sectoriales, sin que exista ningún instrumento específico que facilite la coordinación de las mismas en una visión omnicomprendensiva del ámbito litoral.

2. NORMATIVA

El marco normativo vasco relacionado con la zona costero-marina se caracteriza por su carácter sectorial, no existiendo ninguna ley que permita la gestión integrada de su litoral. En efecto, los instrumentos normativos de mayor relevancia, específicos para el litoral, se encuentran relacionados con la ordenación del territorio y el urbanismo. Existe un exceso de normativa sectorial que afecta al ámbito costero-marino.

Se comentan algunos instrumentos normativos de interés:

La Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco constituye el marco jurídico de la política de ordenación del territorio en la Comunidad. Prevé un instrumento clave para la gestión del litoral vasco, el Plan Territorial Sectorial de Ordenación del Litoral, aprobado por el Decreto 43/2007, de 13 de marzo.

Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco. Dedicar el capítulo segundo a la “Protección de las aguas y del litoral”; sin embargo no aporta mucho en temas costeros, estando el capítulo más orientado a la calidad de aguas, sin una visión o enfoque integrado del ámbito litoral, para el que establece como prioridad “Elaborar planes que aseguren el uso sostenible de las zonas costeras”.

Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE). Garantiza al usuario su derecho a acceder la información pública que precise y a participar en los asuntos de gestión pública.

3. COMPETENCIAS

El Estatuto de Gernika fue aprobado por la LO 3/1979. En él se atribuyen a la Comunidad Autónoma Vasca el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de Medio ambiente y ecología. Más concretamente, en su título primero, el artículo décimo atribuye a la CAV las competencias relativas a la ordenación del litoral y del sector pesquero, la pesca, el marisqueo y la acuicultura, industria y navegación, los transportes marítimos, puertos de titularidad autonómica, etc. Por tanto, es la Comunidad Autónoma Vasca la que tiene las mayores competencias en relación a las áreas litorales de la región.

Sin embargo, la CAV tiene una estructura administrativa fuertemente regionalizada, de modo que no sólo forman parte de ella las instituciones centrales sino también los Territorios Históricos con sus propias instituciones provinciales (3 Gobiernos Forales con sus Parlamentos, llamados Diputaciones Forales y Juntas Generales). Así organizada la sociedad vasca, el Estatuto de Gernika otorga competencia exclusiva sobre el régimen de los bienes provinciales (incluidos los de dominio público) a los Territorios Históricos, con lo que finalmente las competencias sobre medio ambiente podrán ser gestionadas por estas instituciones y también por las instituciones centrales (de carácter regional).

Esta situación vino a regularse por la Ley del Parlamento Vasco 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, que acaba por establecer un reparto competencial muy proclive a la conflictividad al no otorgar a los Territorios Históricos competencias sobre el medio ambiente como norma general, sino que se les otorgan competencias que pueden dar lugar al solapamiento (*Demetrio Loperana Rota, 2006*).

A pesar de que se podría prever una situación de continuos conflictos, éstos no se han dado o no lo han hecho con la frecuencia esperada. Esta situación se explica por el particular panorama político del País Vasco, que sistemáticamente ha renunciado a acudir a la vía del Tribunal Constitucional para la resolución de este tipo de conflictos. De este modo, para evitar que estos problemas llegaran a la vía judicial, se ha propiciado la negociación interna y los acuerdos entre las instituciones, lo que además ha venido sin duda facilitado por la presencia del mismo color político en muchas de ellas.

En el litoral existe una clara superposición de competencias, lo que unido a la falta de órganos de coordinación entre los distintos órganos de la administración regional, ha dado lugar a una gestión sectorial, poco integrada, y a un enfoque de los problemas por sectores de actividades, en lugar de a la necesaria visión omnicomprendensiva que precisa la resolución de los asuntos costero-marinos.

Por otro lado, la CAV no firmó ningún Convenio de colaboración con la antigua Dirección General de Costas para la gestión integrada de su litoral, como hicieron todas las regiones costeras del Cantábrico, lo que dificulta aún más una gestión integrada del litoral vasco.

4. INSTITUCIONES

No existe una institución específica para la gestión integrada de las áreas litorales vascas en el gobierno regional. El litoral es gestionado a través de las diferentes instituciones con competencias sectoriales, sin que se aprecie una coordinación de políticas y actuaciones, ni exista ningún órgano de coordinación interinstitucional en la administración regional capaz de crear un espacio de encuentro entre las consejerías competentes.

La institución con más competencias para la gestión integrada del litoral y que por tanto podría ejercer un liderazgo claro en su gestión es sin duda el Gobierno Vasco. En este sentido, el Departamento que más ha asumido esta responsabilidad es el de **Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca**, y ha sido el responsable del Plan Territorial Sectorial de Ordenación del Litoral, principal instrumento de gestión de la zona costera en el País Vasco. Por otro lado, dentro de este Departamento existe una Dirección de Desarrollo Rural y Litoral que se encuentra redactando un instrumento que supone la nueva apuesta de la CAV para su litoral, el Plan de Desarrollo Litoral, aunque más orientado al desarrollo económico de poblaciones pesqueras tradicionales deprimidas que a la gestión integrada de las áreas litorales.

Las Demarcaciones de Costas tienen una situación muy particular en el País Vasco. Cualquier intervención, colaboración o actuación estatal suele estar políticamente mal vista, con lo que resulta muy difícil la realización de proyectos comunes, la coordinación, etc. En definitiva, las Demarcaciones en la región vasca tienen mucho trabajo tan sólo procurando mantener un buen clima político con las otras administraciones competentes. En este sentido, hay que recordar que no existe, como en las otras regiones costeras del Cantábrico, ningún Convenio de colaboración firmado para la gestión integrada del litoral. En relación a su funcionamiento, es idéntico al de las otras Demarcaciones de toda España y la adaptación de su estructura, actuaciones o funcionamiento en atención del litoral a gestionar es nula. Atienden a una estructura y actuaciones comunes para la totalidad de la costa española.

5. INSTRUMENTOS

No existen instrumentos específicos para la gestión integrada de las áreas litorales; los más interesantes para el litoral vasco se encuentran relacionados con la ordenación del territorio.

La **Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco** constituye el marco jurídico de la política de ordenación del territorio en la Comunidad. Esta Ley cuenta, por orden de jerarquía, con los siguientes instrumentos: **Directrices de Ordenación del Territorio** (aprobadas mediante Decreto 28/1997), **Planes Territoriales Parciales** y **Planes Territoriales Sectoriales** (entre los que destaca el PTS del litoral Vasco).

El **Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco** (*PTSL, aprobado por el DECRETO 43/2007*) es el único instrumento de ordenación del litoral en España cuyo ámbito de aplicación incluye el medio marino. Con el objetivo de proponer una ordenación de la franja litoral mediante la regulación de los usos y actividades, identifica unidades homogéneas y les asigna una de las categorías de ordenación definidas en las Directrices de Ordenación del Territorio.

El PTSL establece criterios de protección, mejora y conservación de los recursos naturales costeros y proporciona directrices para regular el uso público en la zona de costa de suelo no urbanizable. En el ámbito marino, el PTS opta por definir sectores de planificación y directrices orientativas de los usos a desarrollar en las mismas, identificando usos preferentes y excluyendo otros usos en algunos de los sectores de planificación. El área de actuación del plan incluye la franja de anchura de 500 metros a partir del límite de la ribera del mar. Además, se hace extensible a los márgenes de los ríos hasta donde llega la influencia de las mareas.

Por otro lado, desde la Dirección de Desarrollo Rural y Litoral del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca, se está culminando la elaboración de un **Plan de Desarrollo Litoral** para las zonas pesqueras, que se prevé esté terminado para el próximo otoño con un período de ejecución que va de 2011 a 2013 y un presupuesto de 4 millones de euros anuales. Este Plan se encuentra orientado al desarrollo socioeconómico de las zonas pesqueras. Para ello se plantea la revalorización de sus productos y trabajar para generar nuevos empleos a través de la diversificación económica de los ingresos al tiempo que se refuerza el papel de la mujer. También se propone fomentar la sostenibilidad ambiental costera y la cooperación transfronteriza, tanto en el nivel estatal como en el internacional.

Entre las principales acciones que se derivarán del Plan se encuentra la creación de un **Grupo de Acción Costera (GAC)** que colabore en la gestión activa del litoral vasco. En definitiva, se trata de un plan de desarrollo socioeconómico de núcleos costeros pesqueros deprimidos para lo que se plantea la diversificación del sector con el fin de aliviar la dependencia del subsector extractivo, actualmente en serio declive.

6. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN

La formación de los administradores del litoral vasco está mayoritariamente vinculada a la ordenación del territorio (arquitectos) y la ingeniería, destacando también la biología marina. Las necesidades formativas para la gestión de los asuntos litorales relacionadas con algunas habilidades sociales (resolución de conflictos, dinamización social, etc.), y las destrezas personales (técnicas directivas, capacidad de análisis y síntesis de problemas complejos, etc.), no se han llegado a valorar suficientemente. La administración no oferta cursos de capacitación con contenidos formativos relacionados con la gestión integrada de áreas litorales: los cursos existentes son de carácter operativo, orientados a mejorar la gestión diaria.

No existe una oferta formativa adecuada para la GIAL, aunque sí existen titulaciones relacionadas con la geografía y la ordenación del territorio o con las ciencias ambientales, que proporcionan una visión multidisciplinar de los problemas que resulta fundamental a la hora de enfrentarse a los asuntos costeros. También se oferta un Máster oficial de Postgrado sobre gobernanza y estudios políticos, lo que también resulta interesante para la GIAL. Asimismo, varios centros del País Vasco participan en el Máster Internacional “Marine Environment and Resources”.

7. RECURSOS

No existen recursos específicamente destinados para una gestión integrada del litoral vasco. En los presupuestos de la CAV son muy escasas las partidas destinadas al ámbito litoral. No se ha logrado identificar recursos económicos destinados al desarrollo del Plan Territorial Sectorial de Ordenación del Litoral en la estructura de gastos del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca.

Tan sólo se ha logrado identificar en los gastos de este Departamento, asociados a la Dirección de Desarrollo Rural y Litoral, una partida presupuestaria de 30.000 euros destinada a la redacción del nuevo instrumento por el que está apostando el País Vasco, el Plan de Desarrollo Litoral.

También está destinada una partida de 4.234 euros al **Proyecto Aztertu**: Educación ambiental sobre ríos y costas. Corresponde a un crédito comprometido en años anteriores, quedando un nuevo crédito de compromiso para este fin que asciende a 250.000 euros.

8. CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN

El País Vasco dispone de un conocimiento de su medio costero-marino que se puede considerar alto para la toma de decisiones; los problemas son conocidos y también por lo general sus causas. Entre la información más relevante cabe destacar que se dispone de cartografía de base de detalle, terrestre y marina, mapas de hábitats, mapas de presiones humanas y estado de la calidad del medio marino; además, actualmente, se están elaborando mapas de valorización del medio, todo ello enfocado a la Planificación Espacial Marina. Al igual que en otras regiones españolas, lo que resulta insuficiente son los esfuerzos orientados a la búsqueda de soluciones sobre lo que ya se conoce, así como la voluntad política de buscar soluciones a problemas cuyos resultados traspasen los límites temporales de un ciclo político.

En cuanto a generación de conocimiento, destacan en el País Vasco, por una parte, el papel de **AZTI-Tecnalia, Centro Tecnológico experto en Investigación Marina y Alimentaria**; se trata de una Fundación cuyo objetivo es el desarrollo social y mejora de la competitividad en sus sectores de actuación, el mar y los alimentos, mediante la Investigación e Innovación tecnológica. El Patronato de la Fundación AZTI está conformado por representantes de empresas e instituciones del sector pesquero, alimentario y medio ambiente marino, así como del Gobierno Vasco. Entre sus áreas de investigación dedicadas al medio marino, destaca una sobre “Gestión integral de la costa”. Se trata de un centro de referencia en investigación marina. Por otro lado, la Universidad del País Vasco cuenta también con diversos departamentos que desarrollan sus investigaciones en el medio marino, que incluyen disciplinas como la geología, la ecología, la fisiología animal, la botánica, la zoología, la química analítica y la contaminación. Además de estas instituciones, existen asociaciones dedicadas al estudio y conservación de aves marinas, mamíferos marinos, etc.

Así pues, cabe concluir que el País Vasco dispone de un conocimiento de su medio costero-marino elevado para la toma de decisiones.

En relación a la información pública del litoral, ésta se encuentra dispersa, no existiendo ningún organismo encargado de su recopilación, ordenamiento y posterior análisis. Se debe mencionar, sin embargo, que desde hace varios años se está trabajando en la creación del Observatorio del Medio Marino del País Vasco, que pretende recopilar, ordenar y ofrecer la información generada en el ámbito marino de la CAPV, si bien de momento dicho Observatorio no se halla accesible para la sociedad. Se puede considerar, por tanto, que, en términos generales, la amplia información existente no ha sido cruzada y analizada convenientemente, con lo que no se llega a alcanzar un conocimiento

integrado del medio ni un enfoque omnicomprensivo de los problemas costeros. Además de ello, esta situación suele conllevar la duplicación de esfuerzos y el consiguiente malgasto de recursos públicos.

Para algunas cuestiones el Gobierno Vasco ha optado por poner la información a disposición del público, aunque ésta no esté agrupada para el caso del litoral. Para ello se suele apoyar con frecuencia en el uso de las nuevas tecnologías; éste es el caso del Plan Territorial Sectorial de Ordenación del Territorio Litoral del País Vasco, cuya cartografía puede consultarse mediante la descarga de archivos kmz que posteriormente pueden ser cargados y visualizados mediante la herramienta gratuita de Google Earth. Otro ejemplo lo constituyen los trabajos encaminados a evaluar el estado ecológico de las aguas costeras y estuáricas para cumplir con los requerimientos de la Directiva Marco del Agua, cuyos informes anuales se hallan disponibles en la página web de URA, la Agencia Vasca del Agua.

También se debe mencionar el Catálogo de Fuentes de Datos Ambientales del País Vasco, que pretende facilitar el acceso a la información ambiental generada en el País Vasco, si bien su implantación no ha sido muy alta.

Otra iniciativa de interés en este sentido es el **“Open Data Euskadi”**, una iniciativa enmarcada dentro de la política de Gobierno Abierto de Euskadi (tratada con más detalle en el apartado de participación). Entre los objetivos de este instrumento se encuentra recopilar la información de los distintos entes públicos y privados que la generan, dar una mayor transparencia a la administración pública, facilitar la interoperabilidad de los datos entre las administraciones y ordenar la información de la administración promoviendo la eficacia en la documentación y clasificación de datos. Esto último resulta de especial interés para la GIAL, ya que podría proponerse reunir y ordenar todos los datos que se generen sobre el litoral vasco. (<http://opendata.euskadi.net>).

Por último, la Ley 27/2006 garantiza el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente. (Incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE).

9. EDUCACIÓN Y CONCIENCIACIÓN

En materia de educación ambiental, el País Vasco ha creado programas, centros de apoyo y otras iniciativas de largo plazo que en conjunto han logrado establecer una estructura estable para la educación ambiental de la comunidad, algo que podría ser muy útil para trasladar los valores y problemas de las áreas litorales, así como la necesidad de una visión más integrada en su gestión.

Ya en 1990 se crearon unos centros de apoyo al profesorado y a los centros escolares (**centros INGURUGELA-CEIDA**), destinados a impulsar la educación ambiental en el sistema educativo no universitario.

Se cuenta con un **Programa de Educación Ambiental** suscrito y aprobado por los Departamentos de Educación, Universidades e Investigación y Medio Ambiente y Ordenación del Territorio desde 1998, que estableció las 3 líneas de trabajo vigentes: 1. Investigación y Experimentación (con idea de promover y apoyar nuevas iniciativas en educación ambiental), 2. Formación del profesorado (el plan de formación se hace anualmente), 3. Sensibilización (a través de los programas “Aztertu”, que cuenta con una campaña “Azterkosta” específica para la costa, y los encuentros de Educación Ambiental).

Azterkosta es una campaña de sensibilización ambiental creada a partir del programa europeo Coastwatch, en la que anualmente se publican en una revista los resultados de la campaña, se organizan premios y se promueven actividades de sensibilización. Azterkosta también ha desarrollado unidades didácticas sobre educación ambiental en el litoral orientadas a la educación primaria y también para secundaria.

Además, la **Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible (2002-2020)** recoge el compromiso de “implantar la Agenda 21 Escolar en un 50% de los centros escolares de enseñanza obligatoria para el 2006 y en un 100% para el 2012”. Para ello, en 2002 se renovó el Convenio de colaboración entre el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente y el Departamento de Educación, Universidades e Investigación. Además, cuentan con una **Memoria Anual de la educación ambiental**, donde puede leerse, entre otras cuestiones, las personas encargadas de los centros de apoyo al profesorado y los centros escolares por territorio.

A pesar de todos estos esfuerzos, no se detecta un elevado nivel de concienciación ciudadana, al menos no hasta el grado de presionar a la administración para un cambio de modelo de gestión del litoral hacia otro más sostenible o integrado.

10. PARTICIPACIÓN

El derecho a la participación de la ciudadanía en los temas ambientales queda asegurado con la **Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente** (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE). Sin embargo, para alcanzar una gestión integrada

de áreas litorales es necesario un mayor trabajo en este sentido, poniendo a disposición del usuario mecanismos de participación, no sólo durante el trámite de aprobación de planes y otros instrumentos, sino durante todo el ciclo de un proceso de GIAL, desde su etapa previa o de diagnóstico del problema, hasta la etapa de seguimiento y mejora del proceso ejecutado. Para ello, resulta útil la creación de órganos de participación específicos para las áreas litorales. En el País Vasco no existe aún un órgano de participación específico para la GIAL, pero sí otras iniciativas y políticas en este sentido de especial interés que se comentan a continuación.

El Gobierno Vasco, si bien no cuenta con un sistema de información del litoral, sí tiene entre sus prácticas habituales la voluntad de poner la información pública a disposición del ciudadano, lo que supone un excelente punto de partida para una participación efectiva.

Además, el Gobierno Vasco ha realizado un esfuerzo interesante para el fomento de la participación en los temas ambientales publicando una Guía titulada “Derecho a participar. La participación pública en la toma de decisiones ambientales: derechos de las personas y obligaciones de las administraciones públicas”. También ha publicado otro recurso de interés, se trata del documento titulado “Acceso a la información, participación y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, 2009”. Estos trabajos reflejan una interesante predisposición al fomento de la participación pública en los temas ambientales.

Por otro lado, el Gobierno Vasco está desarrollando una iniciativa pionera en este sentido en España, se trata de **Irekia, la plataforma de gobierno abierto del País Vasco**. Se trata de un canal de comunicación directa entre la ciudadanía y la Administración a través de internet y que se basa en tres ejes principales:

1. **Transparencia.** Se pondrá a disposición de la ciudadanía informaciones y datos en tiempo real sobre su actividad, actuaciones, decisiones, planes e incluso intenciones.
2. **Participación.** Todas las actuaciones, leyes, decretos, medidas o decisiones que tome el Gobierno podrán ser debatidas, valoradas, criticadas y completadas con las opiniones de los ciudadanos. Además el ciudadano también podrá plantear sus propias propuestas, ideas o iniciativas para ser discutidas y analizadas entre todos.

3. **Colaboración.** El Gobierno Vasco quiere colaborar con la ciudadanía, las empresas, ONGs y el resto de administraciones vascas. Se trata de trabajar juntos para construir una sociedad más conectada.

La plataforma Irekia se constituye de dos espacios diferenciados, el primero es específico para los profesionales de los medios de comunicación, facilitando su labor fundamental de informar a la ciudadanía, el otro está diseñado para la ciudadanía. El segundo se diferencia del primero únicamente en el menor peso de los formatos (menor calidad para ganar en agilidad), pero con el valor añadido de poder emitir comentarios, valoraciones y opiniones sobre cualquier cuestión que les interese.

Por otro lado existe un **Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia**, un proyecto en colaboración entre el Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia, BBK – Obra Social y la Fundación EDE.

En la ciudadanía vasca se encuentra una cultura más reivindicativa que en el resto de regiones litorales españolas, lo que no necesariamente se ha traducido en un mayor grado de asociacionismo, pero sí en un gobierno más abierto y proclive a la participación, con iniciativas en este sentido, como se ha visto, pioneras en el país. Sin embargo, se carece de una cultura reivindicativa de los asuntos costero-marinos, derivada de una moderada concienciación ambiental y una mayor practicidad orientada al desarrollo económico, muy basado en la actividad industrial que además se concentra en las zonas costeras.

ANDALUCÍA & CANTABRIA & CATALUÑA &
COMUNIDAD VALENCIANA & GALICIA & ISLAS
BALEARES & ISLAS CANARIAS & PAÍS VASCO &
PRINCIPADO DE ASTURIAS & REGIÓN DE MURCIA

II.

Materiales para el debate LA GESTIÓN DEL LITORAL EN CANTABRIA

*Las Comunidades Autónomas y la Gestión Integrada
de las Áreas Litorales (GIAL) en España*

1. POLÍTICA Y ESTRATEGIA
2. NORMATIVA
3. COMPETENCIAS
4. INSTITUCIONES
5. INSTRUMENTOS
6. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN
7. RECURSOS
8. CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN
9. EDUCACIÓN Y CONCIENCIACIÓN
10. PARTICIPACIÓN

Figura 7. Ejemplos de la realidad costera de Cantabria

CANTABRIA

Superficie de municipios costeros respecto del total de provincia costeras	14%	Habitantes en municipios costeros respecto del total en provincias costeras	54%	Superficie de la región por cada kilómetro de costa	19 km² /km	Porcentaje de suelo artificial en los primeros dos kilómetros de costa	18%	kilómetros de costa entre puertos deportivos	26 km	Habitantes en provincias costeras respecto de amarres disponibles en los puertos deportivos	160 hab./amarre
Superficie de Puertos del Estado en la región respecto al total nacional	2%	Número de buques de pesca en la región respecto al total nacional	2%	Capacidad de los buques de pesca de la región respecto de todo el país	2%	Turistas extranjeros en la región por cada habitante de los municipios costeros	0,9 turistas/hab.	Turistas extranjeros en la región por cada kilómetro de costa	967 turistas /km	Plazas turísticas en la región por cada kilómetro de costa	161 plazas /km

San Vicente de la Barquera

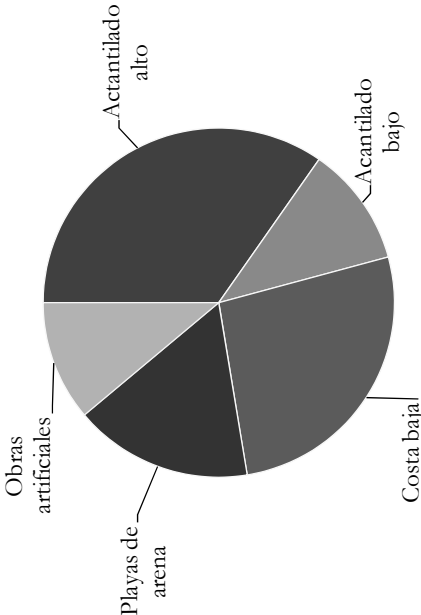


Ciudad de Santander



Fuente: Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA)

Caracterización geomorfológica de los cerca de 284 kilómetros que tiene la costa cántabra



Fuente: MOPU 1989, p. 22 en Barragán 2004

Redacción: Javier García Sanabria, Javier García Onetti

Dirección: Juan Manuel Barragán Muñoz

Revisión y coordinación regional: Raúl Medina Santamaría

gestioncostera.regial@uca.es

Relación de entrevistados:

- Dr. Raúl Medina Santamaría, Instituto de Hidráulica Ambiental “IH Cantabria”. Universidad de Cantabria. E.T.S.I. de Caminos, Canales y Puertos.
- Óscar García Aguilar, Instituto de Hidráulica Ambiental “IH Cantabria”. Universidad de Cantabria.
- Miriam García García, Land Lab Laboratorio de Paisaje. Durante la elaboración del Plan de Ordenación del Litoral (POL) de Cantabria, asumía la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Gobierno de Cantabria y la Dirección técnica del POL.
- Fernando Silió Cervera, Jefe de Servicio de Información Ambiental y Sostenibilidad. Jefe de Servicio de Información Ambiental y Sostenibilidad. Centro de Investigación del Medio Ambiente (CIMA), Consejería de Medio Ambiente. Gobierno de Cantabria.
- José Antonio Osorio Manso, Jefe de la Demarcación de Costas en Cantabria. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. Gobierno de España.
- María Luisa Pérez García, Directora del Centro de Investigación del Medio Ambiente (CIMA). Consejería de Medio Ambiente. Gobierno de Cantabria.
- Carmen Ruiz Lavín, Concejala de Medio Ambiente, Aguas, Playas, Parques y Jardines. Ayuntamiento de Santander.
- Belén Domínguez Fernández-Villa, Directora de Medio Ambiente. Ayuntamiento de Santander.
- Inés Ortega de la Viña, Asesora externa medioambiental. Ayuntamiento de Santander.

Las conclusiones y afirmaciones expuestas en este documento no tienen por qué coincidir con la opinión o las aportaciones de los expertos consultados. Los responsables del presente análisis agradecen su desinteresada colaboración, así como la de aquellos otros expertos que si bien no fueron inicialmente entrevistados, también han ofrecido su opinión y ayuda.

El presente documento es uno de los 10 informes elaborados para cada una de las comunidades autónomas costeras española. Forman parte del proyecto para la constitución de la Asociación Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales (REGLAL) y se han realizado a partir una metodología común, que ha conllevado más de 70 entrevistas a lo largo de dos meses en las diez comunidades autónomas. Con este trabajo se pretenden aportar los elementos necesarios para sustentar el debate interno de constitución de dicha Red, cuyo objetivo no es otro que mirar al presente y al futuro de las costas españolas, abriendo un necesario proceso de reflexión y diálogo, partiendo de la búsqueda de puntos de encuentro y la construcción puentes, sin dejar de realizar la reflexión crítica necesaria para ello. La información contenida es el resultado de un trabajo de síntesis y abstracción, basado en la experiencia de los miembros de REGLAL y de los expertos entrevistados al efecto. Pese a la fase de investigación para complementar el proceso, este trabajo no pretende ser descriptivo o académico, pues no es el objetivo que motiva su elaboración. Para realizar las conclusiones y propuestas expuestas se han tomado como referencia los principios de la Gestión Integrada de Áreas Litorales (GLAL)⁷ consensuados por los miembros de la Red.

⁷ La Gestión Integrada de Áreas Litorales es un proceso dinámico, continuo e iterativo destinado a promover el desarrollo sostenible de las zonas costeras mediante la integración de políticas, objetivos, estrategias y planes sectoriales en el espacio y el tiempo y la integración de los componentes terrestres y marinos del litoral. Se trata, por tanto, de un instrumento al servicio de una política pública basado en la cooperación y la participación (Barragán Muñoz, 2003).

1. POLÍTICA Y ESTRATEGIA

Cantabria asumió en 1992 competencias plenas en materia de protección ambiental, dedicando sus esfuerzos en los años previos a la ejecución de la legislación estatal en la materia (Art. 24. EAC, 1981), correspondiendo al gobierno español definir por medio de las leyes los objetivos e instrumentos de la política ambiental de la región.

La primera fase de institucionalización administrativa del autogobierno fue un período muy complejo y largo en Cantabria por los múltiples ejecutivos que se sucedieron hasta 1995. No es de extrañar, por tanto, que en una primera fase no existiese una política autonómica propia y diferenciada en estos temas, que ampliase o elevase el nivel de protección que marcaba la legislación básica, sino que la política estuvo basada en la supletoriedad de la legislación estatal, y esencialmente orientada a su ejecución. Por todo ello la política ambiental autonómica en Cantabria ha tenido un escaso desarrollo, siendo éste concentrado aproximadamente en la última década.

El período comprendido entre 2001 y 2004 fue especialmente interesante para las costas cántabras, con la aprobación de los principales instrumentos para su gestión, todos ellos relacionados con la ordenación del territorio. Más recientemente destaca el **Convenio de colaboración alcanzado entre el Ministerio de Medio Ambiente y el Gobierno de Cantabria, para la gestión integral y sostenible del litoral** (Resolución de 23 de marzo de 2007 de la Dirección General de Costas).

Sin embargo, y a pesar de los avances señalados, aún sigue sin existir una política cántabra específica para la Gestión Integrada de sus áreas litorales (GIAL). Tampoco se encuentran indicios que hagan pensar en un cambio en este sentido. No se cuenta con un plan de acción o unas orientaciones estratégicas para gestionar las costas cántabras desde un enfoque integrado y orientado al largo plazo. Por el contrario el litoral se gestiona desde las distintas políticas sectoriales, sin que exista ningún instrumento específico que facilite la coordinación de las mismas para el ámbito litoral.

2. NORMATIVA

El marco normativo cántabro relacionado con la zona costero-marina se caracteriza por su carácter sectorial, no existiendo ninguna ley que permita la gestión integrada del su litoral. En efecto, los instrumentos normativos de mayor relevancia, específicos para el litoral, se encuadran en general en la ordenación del territorio y el urbanismo.

Los principales instrumentos normativos han sido desarrollados de 2001 a 2004. Entre ellos destaca la **Ley 2/2004** que aprueba el **Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria**. Se trata del único instrumento de ordenación del litoral a escala regional que ha sido aprobado por Ley en España. El POL establece criterios para la protección y ordenación de usos y actividades en la franja litoral de Cantabria.

Con anterioridad a esta década el desarrollo normativo de la región estuvo fundamentalmente relacionado con la ejecución de la legislación básica del estado.

A continuación, sin ánimo de ser exhaustivo, se proporciona un resumen cronológico de los principales instrumentos normativos de interés para la gestión del litoral de Cantabria.

Tabla 3. Normativa e instrumentos regionales destacados para la GLAL en Cantabria

	LEY	DESCRIPCIÓN	INSTRUMENTO QUE CREA
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	Ley 2/2001 , de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria	Legislación básica sobre Ordenación del Territorio en Cantabria. Constituye el marco de actuación. Regula los instrumentos de ordenación territorial, el uso del suelo y la actividad urbanística en la Comunidad Autónoma.	- Normas Urbanísticas Regionales (NUR) , las disposiciones contenidas en las NUR son complementarias del planeamiento general, siendo de obligado cumplimiento en su ausencia. Establecen criterios y fijan pautas normativas en lo referente al uso del suelo y la edificación. - Plan Regional de Ordenación Territorial . Define el modelo territorial deseable a proporcionar a las demás administraciones públicas para el ejercicio de sus respectivas competencias. - Plan de Ordenación del Litoral . Equiparado a todos los efectos al PROT. Su ámbito de actuación es los municipios litorales.
	Ley 5/2002, de 24 de julio, de medidas cautelares urbanísticas en el ámbito del litoral	La Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, preveía una serie de medidas cautelares aplicables en los treinta y siete municipios costeros de la Comunidad Autónoma hasta tanto se produjese la aprobación definitiva del Plan de Ordenación del Litoral y, en todo caso, durante el plazo máximo de un año a contar desde el día siguiente a la publicación de la Ley. La Ley 5/2002 amplió el plazo de vigencia de las medidas cautelares para dar tiempo a la elaboración del POL.	
	Ley de Cantabria 2/2003, de 23 de julio, de «Establecimiento de Medidas Cautelares Urbanísticas en el Ámbito del Litoral y ...».	Amplía de nuevo el plazo de vigencia de las medidas cautelares al no haberse aprobado definitivamente el Plan de Ordenación del Litoral finalizado el plazo que impuso la Ley 5/2002. De este modo, se garantiza que la aplicación de las determinaciones del POL no se verán obstaculizadas.	
	Ley 2/2004 , de 24 de septiembre, por la que se aprueba el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria	Desarrolla la Ley 2/2001 y crea el instrumento de mayor relevancia para la gestión de las costas cántabras.	Crea el Plan de Ordenación del litoral de Cantabria , que impone criterios de protección y de ordenación de usos y actividades en el litoral de la Comunidad Autónoma.
Fuente: elaboración propia			

3. COMPETENCIAS

Se encuentran repartidas entre diferentes administraciones y escalas territoriales. La Administración Central, el Gobierno regional y los ayuntamientos. En el litoral de Cantabria, al igual que en el resto de CCAA españolas, existen casos de superposición de competencias, lo que podría dar lugar a un conflicto entre administraciones cuando éstas no trabajan de manera coordinada. En la región cántabra estos problemas suelen ser solucionados de manera sencilla, por un lado porque no existen tantos conflictos como en otras regiones costeras españolas que puedan enfrentar a las administraciones y por otro porque existe buena relación entre los gestores facilitada por su cercanía geográfica (las unidades funcionales de las administraciones se concentran en la ciudad de Santander). Sin embargo, aunque en positivo existe la relación cordial entre gestores, al igual que en el resto de España se da un cierto celo competencial, lo que genera una pérdida del enfoque ecosistémico, desarrollándose de manera aislada las políticas de pesca, urbanismo, puertos, ordenación territorial, etc.

No se conocen órganos de coordinación específicos para la gestión integrada de áreas litorales. En este sentido las fórmulas de cooperación interadministrativa se basan principalmente en la celebración de convenios entre los municipios y la administración autonómica, tal y como propone el propio Plan de Ordenación del Litoral.

Destaca el **Convenio de colaboración alcanzado entre el Ministerio de Medio Ambiente y el Gobierno de Cantabria, para la gestión integral y sostenible del litoral** (Resolución de 23 de marzo de 2007 de la Dirección General de Costas). Sin embargo, el instrumento no ha tenido apenas aplicación práctica y las reuniones han sido muy escasas, al menos en la presente legislatura.

Otro medio de colaboración interesante es el creado a través del Decreto 10/2004, de 5 de febrero, por el que se crea y regula la Agenda 21 Local y la **Red Local de Sostenibilidad de la Comunidad Autónoma de Cantabria**. Se trata de una red de municipios y agrupaciones de municipios que crea un marco de encuentro y apoyo para que las entidades locales compartan esfuerzos y recursos para una gestión local más sostenible basada en la participación de la ciudadanía a través de la elaboración de Agendas 21.

4. INSTITUCIONES

No existe una institución específica para la gestión integrada de las áreas litorales cántabras en el gobierno regional. El litoral es gestionado a través de las diferentes instituciones con competencias sectoriales, sin que se aprecie una coordinación de políticas y actuaciones, ni exista ningún órgano de coordinación interinstitucional en el gobierno cántabro capaz de crear un espacio de encuentro entre las consejerías competentes.

La institución con más competencias para la gestión integrada del litoral y que por tanto podría ejercer un liderazgo claro en su gestión es sin duda el gobierno de Cantabria. En este sentido, la Consejería que más claro lo ha tenido es la de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo, con la elaboración del POL de Cantabria. Sin embargo, el impulso dado inicialmente por esta institución no ha sido constante a la hora de desarrollar las medidas establecidas en el POL (actuaciones de regeneración ambiental, coordinación de actuaciones en el litoral, red de custodia del territorio, etc.), afectada por la ausencia de una política institucional estable en la materia. En cuanto a la Consejería de Medio Ambiente, destaca el CIMA (Centro de Investigación del Medio Ambiente) como el encargado de las labores de participación pública, información o educación ambiental. Aún así, en ninguna de las Consejerías se ha logrado identificar líneas de trabajo específicas para el ámbito costero-marino.

En relación a la Demarcación de Costas, una de sus mayores preocupaciones en Cantabria es el horizonte de 2018, en que recuperarán todas las concesiones en Dominio Público Marítimo-Terrestre y deberán abordar la gestión de estos espacios. Su funcionamiento es prácticamente igual al resto de Demarcaciones, sin encontrarse diferencias respecto a otras autonomías. Parece existir una buena predisposición a la hora de proporcionar información al usuario que lo solicite.

En cuanto a las administraciones locales, cuentan con interesantes iniciativas, pero suelen carecer de continuidad. Destacan los esfuerzos relacionados con sendas litorales, acondicionamiento de playas, etc.

5. INSTRUMENTOS

El instrumento de mayor importancia para la gestión del litoral cántabro en la actualidad es el **Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria** (en adelante POL). Se trata del único instrumento de ordenación del litoral de carácter regional que ha sido aprobado por una ley en España. Así lo establecía

la Ley de Ordenación del Territorio y del Urbanismo de Cantabria (LOTRUSCA, 2001), que imponía su aprobación por Ley y lo equiparaba a todos los efectos al Plan Regional de Ordenación del Territorio de Cantabria.

El Plan establece los criterios físicos de protección de las áreas costeras y de forma específica del paisaje litoral, así como los criterios globales de ordenación de usos y actividades en el ámbito de los municipios litorales. Al igual que se está haciendo en Galicia en la actualidad con la elaboración de su plan, el POL de Cantabria realizó en 2004 un análisis de interpretación y comprensión del litoral a través del paisaje. Su ámbito de actuación lo constituyen los municipios litorales de Cantabria, aunque, al igual que en el Plan Gallego, el POL define un ámbito específico de gestión a partir de la identificación del territorio cuyas vertientes miran al mar.

El POL divide el litoral en **Unidades Territoriales** y establece:

- **Áreas de protección**, aquellas que por sus características físicas o ambientales se consideran merecedoras de una especial protección.
- **Áreas de ordenación**, que son zonas de territorio cuyas directrices de planificación exigen la intermediación municipal a través del instrumento de ordenación urbanística por excelencia, esto es, el Plan General de Ordenación Urbana.
- **Actuaciones Integrales Estratégicas**, concebidas como ámbitos adecuados para el desarrollo singular de políticas sectoriales estratégicas de carácter territorial que se espera actúen como catalizadores de la política regional en materia de vivienda, medioambiente e industria.

La **Red Local de Sostenibilidad de Cantabria**, aunque no es un instrumento específico para el litoral, sí constituye una herramienta interesante. Fue creada a partir del Decreto 10/2004 como un instrumento de armonización de la participación local a través de las Agendas 21. Sería de gran interés incorporar una línea de trabajo específica sobre el medio litoral y marino con los municipios litorales que integran la Red.

6. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN

La formación de los administradores del litoral cántabro está mayoritariamente vinculada a la ordenación del territorio (arquitectos) y la ingeniería. Las necesidades formativas para la gestión de los asuntos litorales relacionadas con algunas habilidades sociales (resolución de conflictos,

dinamización social, etc.), y las destrezas personales (técnicas directivas, capacidad de análisis y síntesis de problemas complejos, etc.), no aparecen contempladas de forma específica en las ofertas formativas existentes en la materia. En positivo destaca en este sentido la financiación aportada por el Ministerio para que los técnicos de la Demarcación de Costas hayan podido asistir al Máster sobre la materia organizado por el Instituto de Hidráulica Ambiental de la Universidad de Cantabria.

La Universidad de Cantabria cuenta con una oferta formativa que incluye los estudios de grado de “Geografía y Ordenación del Territorio” y otros de Ingeniería Marina y Marítima, pero en ninguno de ellos se imparten asignaturas de gestión integrada de áreas litorales. Sí existen en cambio estudios oficiales de postgrado relacionados con el medio costero-marino. En concreto, un **Máster Oficial en Gestión Integrada de Zonas Costeras** y otro en **Ingeniería de Costas y Puertos**.

La Comunidad de Cantabria destaca en temas relacionados con la ingeniería costera. En efecto, la región cuenta con el **Instituto de Hidráulica Ambiental de Cantabria**, cuya principal meta es la de constituirse en referente internacional en la investigación básica y aplicada y el desarrollo de estudios, metodologías y herramientas para la gestión de los ecosistemas acuáticos, entre los que se incluyen las aguas costeras. Este instituto, que ya cuenta con un amplio reconocimiento nacional e internacional, se encuentra en pleno proceso de expansión.

Otra iniciativa de interés la constituye el **Aula del Mar Rector Jordá**, puesta en marcha a través de la colaboración de la Autoridad Portuaria de Santander con la Universidad de Cantabria y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Se trata de una iniciativa de formación de proyección internacional destinada a transferir conocimiento en materia portuaria, transporte marítimo, intermodalidad y logística. Con periodicidad anual, el Aula imparte un Programa Internacional de Especialización en materia portuaria, destinado a la formación de profesionales iberoamericanos, con el apoyo de la OEA (Organización DE Estados Americanos). Además, concebido como el desarrollo natural de las actividades del Aula del Mar, se ha creado el **Centro Internacional de Tecnología y Administración Portuaria**, una iniciativa de excelencia en el ámbito de la gestión de capital intelectual, de proyección internacional, comprometida con las necesidades del sector portuario en materia de generación, aplicación y difusión de conocimiento.

Por otro lado destaca la iniciativa del gobierno cántabro de creación de la plataforma tecnológica “CearcOnLine.com”, que comenzó su andadura en

2006. Se encuentra orientada mayoritariamente a la formación de empleados públicos que mediante cursos online pueden ir actualizando su formación. Aunque está orientado básicamente a la formación en nuevas tecnologías informáticas y no se han identificado ofertas formativas relacionadas con la GIAL, esta plataforma podría ser un instrumento de interés para la capacitación de los gestores costeros.

Otra oferta formativa de interés por su posibilidad de llegar a los gestores de la administración local es el **Plan de Formación de la Red Local de Sostenibilidad de Cantabria**. El Plan del año 2010 recoge un diagnóstico de las necesidades formativas que más demandaban sus miembros a través de un cuestionario. Resulta que los miembros de la RLSC identificaron, al igual que en el año anterior, dos necesidades básicas para la gestión costera a la que no suelen responder ni universidades ni administraciones públicas: el “Desarrollo de habilidades de comunicación y dinamización” y la “Resolución de conflictos”. Sin embargo, la Comisión decidió que estas actividades formativas no serán impartidas en esta ocasión por ya haberse impartido con anterioridad y en su lugar centrarán sus esfuerzos en otros aspectos como la captación de fuentes de financiación o metodologías para la elaboración de planes de acción.

7. RECURSOS

No ha sido posible identificar los presupuestos de la CCAA de Cantabria destinados para el litoral, la explicación del gasto de los presupuestos regionales no resulta clara, no pudiéndose identificar las partidas presupuestarias relacionadas con los instrumentos de gestión o las actuaciones en el litoral.

Únicamente se ha logrado conocer un importe de 15.000 euros destinado a un concurso de ideas para la señalización del Plan Especial de la red de Sendas y Caminos del Litoral.

8. CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN

Cantabria dispone de un conocimiento de su medio costero-marino aceptable para la toma de decisiones, los problemas son conocidos y también por lo general sus causas. Al igual que en otras regiones españolas, lo que resulta insuficiente son los esfuerzos orientados a la búsqueda de soluciones sobre lo que ya se conoce.

En cuanto a la generación de conocimiento, ya se mencionó con anterioridad el importante papel que está jugando el IH-Cantabria en la

innovación y desarrollo en temas relacionados con el medio costero-marino, sobre todo en relación a temas de ingeniería costera, nuevas técnicas de exploración, nuevas energías offshore, etc.

Por su parte, el Instituto Español de Oceanografía (IEO) cuenta con el Centro Oceanográfico de Santander, que dirige sus esfuerzos y actividades a la investigación y realización de proyectos en los campos de la oceanografía física y química, la teledetección, la evaluación de recursos pesqueros, la acuicultura, la ecología marina y la realización de campañas oceanográficas y de Prospección Pesquera.

Por otro lado, la Asociación Científica de Estudios Marinos (ACEM), con sede en Santander, fue creada como asociación sin ánimo de lucro en 1994. Desde esta fecha viene realizando contribuciones en lo relacionado al ámbito del medio marino en lo concerniente a la investigación, el asesoramiento, la divulgación, la formación y la educación.

En relación a la información, existe un manual publicado por la Consejería de Medio Ambiente titulado “El acceso a la información ambiental en el Convenio de Aarhus. Guía para las autoridades públicas de Cantabria”.

El CIMA es el órgano responsable de la información ambiental en Cantabria, función que realiza a través del Centro de Documentación y Recursos para la Educación Ambiental en Cantabria (CEDREAC).

De cualquier forma, en Cantabria no se conoce ningún mecanismo o sistema de información con la función de recopilar toda la información pública existente referente al litoral, lo que dificulta sobremanera llegar a alcanzar una visión omnicomprensiva de los problemas que afectan al litoral cántabro, además de suponer una pérdida y una duplicación de esfuerzos y recursos públicos.

9. EDUCACIÓN Y CONCIENCIACIÓN

En junio de 2006 fue aprobada la **Estrategia Cántabra de Educación Ambiental**. En ella se hace un diagnóstico de la situación hasta la fecha y, mediante un análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Oportunidades y Fortalezas), se identificó como oportunidad incluir la educación ambiental en forma de materia transversal en el currículo escolar.

En el marco de esta Estrategia se creó un registro de adhesión a la misma. Los entes adheridos pueden contar con una serie de ayudas financieras, apoyo técnico y documental en el desarrollo de sus actividades y un sello de adhesión

indicativo que garantiza que la entidad cuenta con el apoyo de todos los agentes participantes de la Estrategia Cántabra de Educación Ambiental.

Por otro lado, se puso en marcha el **CEDREAC** (Centro de Documentación y Recursos para la Educación Ambiental en Cantabria) en desarrollo de una de las líneas de acción prioritarias concretadas en la Estrategia Cántabra de Educación Ambiental. Para ello, se estableció un convenio de colaboración entre el CIMA y la Asociación para la promoción de la Educación Ambiental en Cantabria (APEA), con el fin de unificar esfuerzos, recursos y medios personales y materiales. De este modo, el CEDREAC constituye un espacio de encuentro e intercambio para los educadores ambientales de la región y para las entidades públicas y privadas vinculadas a la educación ambiental. Este Centro funciona concentrando y coordinando recursos, elaborando y distribuyendo materiales, y como centro de formación y asesoramiento.

En cuanto a los recursos disponibles para la educación ambiental en Cantabria, éstos son escasos en relación a los espacios costero-marinos. Se destacan los siguientes: Guía de Recursos para la Educación Ambiental en Cantabria (contempla tanto recursos de iniciativa pública como privada), la Red de Centros de Visitantes (dispone de diversos equipamientos, talleres, actividades y juegos programados).

Específicamente sobre temas costero-marinos se cuenta con una colección titulada **Cuadernos del Aula del Mar** y con un **Programa Educativo “el Litoral Visto desde el Mar - La Goleta”** que organiza el CIMA por medio de salidas a bordo de la goleta Cantabria Infinita. Se trata de una travesía guiada por monitores que recorre la Bahía de Santander abordando diversas cuestiones ligadas a la interacción de la actividad humana con el medio litoral.

La Estrategia Cántabra de Educación Ambiental no contempla la zona costero-marina como un ámbito diferenciado. Aunque existen algunas iniciativas aisladas, en general, son escasos los recursos didácticos y equipamientos disponibles para la divulgación, educación y concienciación en los temas relacionados con el medio litoral cántabro. Tampoco el CIMA, el organismo con mayores responsabilidades y trabajos en el tema, parece contar con una línea de trabajo específica para el medio litoral.

10. PARTICIPACIÓN

No se conoce ningún órgano que facilite la participación pública en los asuntos costero-marinos de la comunidad autónoma de Cantabria.

El gobierno de Cantabria ha creado algunos instrumentos para la intervención de la sociedad en los asuntos medioambientales, aunque ninguno resulta específico para temas costero-marinos.

En efecto, en el año 2004 fue aprobado el Decreto 11/2004 de 5 de febrero, por el que se creó el **Consejo Asesor de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Cantabria (CAMAC)**. Su objetivo es favorecer y dar cauce a la participación tanto de organizaciones sociales como de expertos en la elaboración y seguimiento de la política ambiental de Cantabria. El Centro de Investigación del Medio Ambiente (CIMA) ejerce la secretaría del Consejo. También este **Centro de Investigación del Medio Ambiente (CIMA)** tiene entre sus funciones desde el año 2005 los temas de información ambiental y participación así como del voluntariado. El CIMA, además de su participación en el CAMAC, tiene previstas una serie de acciones en materia de participación como la publicación de materiales que la fomenten o el apoyo técnico a los procesos participativos regionales y locales.

Otro instrumento de interés para la participación lo constituye la **Red Local de Sostenibilidad de la Comunidad Autónoma de Cantabria**, que fue creada a través del Decreto 10/2004 como un instrumento de armonización de Agendas 21 entre los entes locales adheridos a la iniciativa. Se trata de una red de municipios y agrupaciones de municipios que crea un marco de encuentro y apoyo para que las entidades locales compartan esfuerzos y recursos para una gestión local más sostenible basada en la participación de la ciudadanía.

Por otro lado, la **Oficina de Participación Hidrológica de Cantabria (OPHIC)** es la responsable de canalizar el proceso de información, consulta y participación pública asociada a la implantación de la Directiva Marco del Agua en la región

Aunque se valora y muy positivamente la creación de instrumentos para la participación de la sociedad Cántabra, éstos se encuentran asociados a iniciativas concretas, como las Agendas 21 o la implantación de la Directiva Marco, siendo la CAMAC un órgano genérico de tipo más consultivo que participativo y estando el Centro de Investigación del Medio Ambiente orientado más al apoyo de los procesos de participación ya existentes, que a liderar nuevas iniciativas en este sentido.

En conclusión, no existe en la comunidad autónoma de Cantabria un órgano específico para la participación en los temas costero-marinos. El órgano al que se atribuyen las funciones de participación pública es el CIMA, pero éste no cuenta con un programa concreto para el desarrollo de la participación en el ámbito litoral, aunque sí cuenta con uno específico para

cuencas fluviales. En consecuencia, la forma más común de participar es a través de los grupos ecologistas y conservacionistas que de este modo cubren el vacío que ha dejado la administración pública.

ANDALUCÍA & CANTABRIA & CATALUÑA &
COMUNIDAD VALENCIANA & GALICIA & ISLAS
BALEARES & ISLAS CANARIAS & PAÍS VASCO &
PRINCIPADO DE ASTURIAS & REGIÓN DE MURCIA

III.

Materiales para el debate

LA GESTIÓN DEL LITORAL EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS

*Las Comunidades Autónomas y la Gestión Integrada
de las Áreas Litorales (GIAL) en España*

1. POLÍTICA Y ESTRATEGIA
2. NORMATIVA
3. COMPETENCIAS
4. INSTITUCIONES
5. INSTRUMENTOS
6. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN
7. RECURSOS
8. CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN
9. EDUCACIÓN Y CONCIENCIACIÓN
10. PARTICIPACIÓN

Figura 8 Ejemplos de la realidad costera del Principado de Asturias

PRINCIPADO DE ASTURIAS

Superficie de municipios costeros respecto del total de provincia costeras	19%	Habitantes en municipios costeros respecto del total en provincias costeras	38%	Superficie de la región por cada kilómetro de costa	26 km ² /km	Porcentaje de suelo artificial en los primeros dos kilómetros de costa	10%	kilómetros de costa entre puertos deportivos	25 km	Habitantes en provincias costeras respecto de amares disponibles en los puertos deportivos	484 hab./amarre
Superficie de Puertos del Estado en la región respecto al total nacional	5%	Número de buques de pesca en la región respecto al total nacional	3%	Capacidad de los buques de pesca de la región respecto de todo el país	2%	Turistas extranjeros en la región por cada habitante de los municipios costeros	0,4 turistas/hab.	Turistas extranjeros en la región por cada kilómetro de costa	446 turistas/km	Plazas turísticas en la región por cada kilómetro de costa	129 plazas/km

Litoral del Concejo de Llanes:

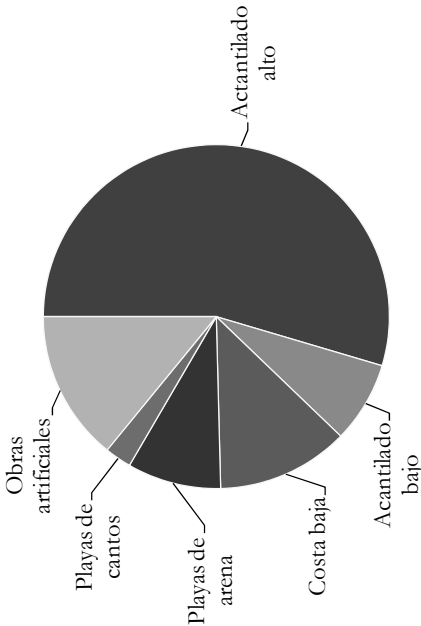


Puerto de Avilés:



Fuente: Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA)

Caracterización geomorfológica de los cerca de 401 kilómetros que tiene la costa asturiana:



Fuente: MOPU 1989, p. 22 en Barragán 2004

Redacción: Javier García Sanabria, Javier García Onetti
Dirección: Juan Manuel Barragán Muñoz
Revisión y coordinación regional: Juan Luis Domenech Quesada
gestioncostera.regial@uca.es

Relación de entrevistados:

- Juan Luis Domenech Quesada, Responsable de Medio Ambiente de la Autoridad Portuaria de Gijón, miembro del Observatorio del Litoral de la Universidad de La Coruña y miembro del Grupo de Sistemas de Gestión Costera.
- Ramón Galán Cortés, Jefe de la Demarcación de Costas de Asturias. Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino. Gobierno de España.
- M^a José Rodríguez Carbajal, Oficina de Asuntos Europeos. Área Institucional y de Servicios Generales, Presidencia del Principado de Asturias.
- Arturo Colina Vuelta, Área de Ordenación del Territorio. INDUROT (Instituto de Recursos Naturales y Ordenación del Territorio). Universidad de Oviedo.
- Elena Fernández Iglesias, Área de Geodinámica Externa. INDUROT (Instituto de Recursos Naturales y Ordenación del Territorio). Universidad de Oviedo.
- Jesús Valderrábano Luque, Área de Botánica. INDUROT (Instituto de Recursos Naturales y Ordenación del Territorio). Universidad de Oviedo.
- Jorge Luis Alcázar Álvarez, Centro de Experimentación Pesquera de la Consejería de Medio Rural y Pesca. Gobierno del Principado de Asturias.

Las conclusiones y afirmaciones expuestas en este documento no tienen por qué coincidir con la opinión o las aportaciones de los expertos consultados. Los responsables del presente análisis agradecen su desinteresada colaboración, así como la de aquellos otros expertos que si bien no fueron inicialmente entrevistados, también han ofrecido su opinión y ayuda.

El presente documento es uno de los 10 informes elaborados para cada una de las comunidades autónomas costeras española. Forman parte del proyecto para la constitución de la Asociación Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales (REGLAL) y se han realizado a partir una metodología común, que ha conllevado más de 70 entrevistas a lo largo de dos meses en las diez comunidades autónomas. Con este trabajo se pretenden aportar los elementos necesarios para sustentar el debate interno de constitución de dicha Red, cuyo objetivo no es otro que mirar al presente y al futuro de las costas españolas, abriendo un necesario proceso de reflexión y diálogo, partiendo de la búsqueda de puntos de encuentro y la construcción puentes, sin dejar de realizar la reflexión crítica necesaria para ello. La información contenida es el resultado de un trabajo de síntesis y abstracción, basado en la experiencia de los miembros de REGLAL y de los expertos entrevistados al efecto. Pese a la fase de investigación para complementar el proceso, este trabajo no pretende ser descriptivo o académico, pues no es el objetivo que motiva su elaboración. Para realizar las conclusiones y propuestas expuestas se han tomado como referencia los principios de la Gestión Integrada de Áreas Litorales (GLAL)⁸ consensuados por los miembros de la Red. De igual forma, debe apuntarse la intención de la Red de incorporar en este proceso de reflexión a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

⁸ La Gestión Integrada de Áreas Litorales es un proceso dinámico, continuo e iterativo destinado a promover el desarrollo sostenible de las zonas costeras mediante la integración de políticas, objetivos, estrategias y planes sectoriales en el espacio y el tiempo y la integración de los componentes terrestres y marinos del litoral. Se trata, por tanto, de un instrumento al servicio de una política pública basado en la cooperación y la participación (Barragán Muñoz, 2003).

1. POLÍTICA Y ESTRATEGIA

Asturias vive en una dualidad entre la protección ambiental de su extraordinario patrimonio natural y su desarrollo industrial. Por ello, la preocupación ambiental ha estado presente en la política asturiana desde sus primeros pasos como Comunidad Autónoma. Sin embargo, no ha existido una visión integral y omnicomprendensiva de los problemas a través de herramientas horizontales, sino que éstos se han abordado de manera muy sectorial, focalizando los esfuerzos en sectores ambientales muy concretos, como los espacios naturales, las aguas superficiales, la contaminación atmosférica.

De cualquier forma, es cierto que Asturias siempre apostó por una unidad de gestión del medio ambiente. En efecto, en la primera estructura orgánica de la Administración regional, creada por la Ley 1/1982, se optó por llevar el nombre del medio ambiente al de una Consejería, aunque no exclusiva de estos temas, la Consejería de ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente.

Asturias ha demostrado una voluntad política para proteger y gestionar de manera sostenible sus áreas litorales. El Principado cuenta con un alto grado de protección urbanística de su litoral por medio de los distintos instrumentos de ordenación del territorio que ha ido desarrollando y otros más relacionados con la protección de espacios. De hecho, Asturias incluyó el 85% de su línea de costa en la lista de Lugares de Importancia Comunitaria (Estrategia de Desarrollo Sostenible del Principado de Asturias, mayo de 2008).

El principal instrumento para la gestión del litoral asturiano viene de la mano de la ordenación del territorio. En efecto, ya desde el año 1991 las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio de Asturias dispusieron la elaboración de una Directrices Subregionales para la franja costera (aprobadas en 1993), y éstas a su vez la elaboración del **Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral Asturiano (POLA)**, aprobado en agosto de 2005.

Esta apuesta continuó con la elaboración de la **Estrategia MAREA**, que propone la creación de un marco de gobernanza para la gestión de las áreas costero-marinas de Asturias a través de acuerdos entre las escalas regional, estatal y europea y con la creación de una Comisión para la gestión de los asuntos costero-marinos en el ámbito regional. Con este trabajo, el Principado demostraba su apuesta por estar a la vanguardia en lo relacionado con la nueva política marítima europea, y de hecho la estrategia MAREA aparece como ejemplo de buenas prácticas en Europa. Sin embargo, después del año 2007 parece haber habido un cambio en las prioridades políticas del Principado y aún no ha sido aprobada la estrategia Marea a pesar de contar con un plan de actuaciones para el período 2007-2013.

Otro documento de interés lo constituye la **Estrategia de Desarrollo Sostenible** del Principado de Asturias, de mayo de 2008. Entre sus actuaciones destaca la propuesta de “avanzar en la gestión integrada de la franja costera, incorporando a la misma un enfoque que incluya todos los aspectos, no sólo en la franja litoral, sino también en el mar, utilizando como base todos los agentes e instituciones implicadas en el documento MAREA: el Mar, una Estrategia para Asturias”. También propone en relación a la gestión costero-marina continuar desarrollando el POLA, con la colaboración de la Administración General del Estado. Sin embargo, nada se ha avanzado en la tramitación para la aprobación de esta Estrategia de Desarrollo Sostenible, que fue valorada positivamente en septiembre de 2008 por el Observatorio de Sostenibilidad y desde entonces se encuentra en participación pública en su página web, habiéndose habilitado un correo electrónico para recibir las aportaciones.

Por todo ello, aunque diversos trabajos e instrumentos reconocen e intentan avanzar hacia una gestión integrada de las áreas litorales asturianas, el Principado mantiene una política en temas costero-marinos de carácter sectorial, muy relacionada con la ordenación del territorio.

En los últimos años se detecta un parón en la aprobación de instrumentos que en su etapa de elaboración parecieron una apuesta política seria del principado, pero que no han sido puestos en práctica.

En consecuencia, no existe actualmente una política asturiana específica para la GIAL.

2. NORMATIVA

El marco normativo asturiano relacionado con la zona costero-marina se caracteriza por su carácter sectorial. En efecto, no existe ninguna ley que permita la gestión integrada de las áreas litorales asturianas. Los instrumentos de mayor interés para el litoral se encuentran generalmente relacionados con la ordenación del territorio. Predominan los instrumentos normativos relacionados con la protección de espacios naturales, los vertidos industriales y la depuración de las aguas, y los relativos a la contaminación atmosférica.

A continuación se destacan algunos instrumentos normativos de interés para la gestión del litoral asturiano:

- **Ley 1/87 de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial.** Dispone la elaboración de unas Directrices de Ordenación del Territorio.

- **Decreto 11/91, de 24 de enero, por el que se aprueban las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio de Asturias.** Disponen la elaboración de unas Directrices Subregionales para la franja costera.
- **Decreto 107/93, de 16 de diciembre (BOPA n° 38, de 16/02/94).** **Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio para la franja costera de Asturias.** Disponen la elaboración del Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral Asturiano (POLA), aprobado en el 2005 (BOPA n° 197, de 25 de agosto de 2005).
- **Decreto 77/92 de 29 de octubre,** por el que se regula el procedimiento para el otorgamiento de autorizaciones de uso en la zona de servidumbre de protección del litoral.

La asignatura pendiente no es tanto la elaboración de nuevos instrumentos como el cumplimiento de los ya existentes. Lo anterior no es óbice para que sea necesario contar con un instrumento normativo que permita la gestión integrada del litoral asturiano, por ejemplo, estableciendo instrumentos de coordinación entre administraciones, órganos de participación específicos para el litoral, programas educativos sobre el medio costero-marino, la creación de instituciones para la recogida, ordenamiento y procesamiento de toda la información referente al litoral, órganos de asesoramiento, convenios con las instituciones universitarias y de investigación para la innovación, etc.

3. COMPETENCIAS

Asturias no contó con competencias que le permitieran el desarrollo de una política medioambiental hasta la reforma de su Estatuto de Autonomía mediante la **Ley Orgánica 1/1994 de 24 de marzo**. Hasta entonces disponía por lo general, en temas de medio ambiente, de competencias “de desarrollo legislativo y ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado”. Desde esta fecha, en temas costero-marinos, Asturias pasó a tener competencias, conforme al **Artículo 10 de su Estatuto de Autonomía**, en el desarrollo legislativo y la ejecución de Espacios Naturales Protegidos y Ordenación del Sector Pesquero, y la competencia exclusiva sobre pesca en aguas interiores, ordenación del territorio y litoral, urbanismo y vivienda, entre otras.

En la actualidad, las competencias en la gestión de los espacios costero-marinos asturianos se encuentran repartidas entre diferentes administraciones y escalas territoriales. La Administración Central, el Gobierno regional y los ayuntamientos “o concejos”, como se denominan en Asturias.

Al igual que en otras regiones, en Asturias se da una constante concurrencia de competencias de distintas administraciones en el ámbito litoral, lo que complica seriamente su gestión. El POLA reconoce esta situación y plantea la necesidad de lograr una coordinación entre administraciones basada en la información y la confianza mutua, y buscando la complementariedad en las acciones. Con este objetivo, en su parte tercera, el Plan analiza la cooperación entre administraciones para su futuro desarrollo y concibe la protección costera como una colaboración entre Administraciones en la cual “la Autonómica actúa como agente impulsor y organismo rector y coordinador, al menos desde el punto de vista urbanístico, pero siempre complementando su actividad mediante pactos bilaterales con las Autoridades locales y en los casos en que ello es pertinente con la Administración del Estado”. Para esta coordinación el POLA sugiere el uso de convenios de colaboración entre administraciones.

Resulta especialmente interesante en este sentido una de las propuestas que plantea el POLA, los parques-playa (descritos en el apartado de instrumentos), para cuyo desarrollo el Principado de Asturias ha necesitado alcanzar **Convenios con los Ayuntamientos y el Ministerio de Medio Ambiente**.

Otros ejemplos de coordinación entre administraciones, esta vez a iniciativa de la administración estatal, lo constituyen el **Convenio para la colaboración en la gestión del espacio costero**, firmado el 26 de noviembre de 2001 con el Consorcio Costa Norte, formado por los ayuntamientos de Muros de Nalón, Soto del Barco, Castrillón, Carreño y Gozón y la Cámara de Comercio Industria y Navegación de Avilés, así como el **Convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y el Principado de Asturias en la Gestión Integral del Litoral Asturiano**, firmado el 22 de junio de 2004. Este Convenio de Colaboración tiene el objetivo de establecer un marco de coordinación y colaboración entre las administraciones estatal y regional. Sin embargo, al igual que en otras regiones españolas, el desarrollo de este instrumento ha sido muy escaso, centrado principalmente en la anterior legislatura española (2004-2008), no habiéndose reunido en la presente en ninguna ocasión.

Este hecho parece también tener que ver con la falta de conciencia existente en la Comunidad sobre la necesidad de la coordinación entre administraciones en los asuntos costero-marinos. La cercanía geográfica, la concentración de la población y de las unidades de gestión en el núcleo Oviedo-Gijón-Avilés, hacen de las labores de coordinación un asunto en principio bastante sencillo. Y de hecho existe buena relación entre los administradores, claro que también debida a la ausencia de problemas de

relevancia que puedan enfrentar a las administraciones en temas costero-marinos.

Por otro lado el Gobierno del Principado cuenta con la **Estrategia MAREA** (comentada en el apartado de instrumentos). En este documento se considera necesario crear un marco de gobernanza, que permita la coordinación de todas las Administraciones y estamentos públicos con competencia en el litoral. Para su creación sería necesario alcanzar acuerdos entre las administraciones regional, estatal y europea. En cuanto a Asturias se refiere, la estrategia pasaría por la creación de una **“Comisión Delegada del Gobierno para la Política Marítima”**, de la que formarían parte todos los Consejeros implicados en políticas que afecten a la costa, dependiente de la Presidencia del Principado. De cualquier forma MAREA aún no ha sido aprobada, lo que parece indicar un cambio en la voluntad política del Principado.

Por todo ello, a pesar de que se cuenta con importantes trabajos encaminados a lograr esa coordinación entre administraciones en la gestión de la franja costera asturiana, actualmente no se cuenta en la región con ningún órgano de coordinación efectivo para la GIAL.

4. INSTITUCIONES

No existe una institución específica para la gestión integrada de las áreas litorales de Asturias. De cualquier forma, sí existe un liderazgo claro en la gestión de este espacio ejercido por la **Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras**. Es desde esta consejería desde donde se han elaborado los principales instrumentos para la gestión del litoral asturiano: las Subdirecciones de Ordenación de la Franja Costera y el Plan de Ordenación del Litoral Asturiano (POLA).

También hay que destacar que en los últimos años hubo un intento desde **Presidencia del gobierno** por asumir este liderazgo. Se elaboró, con una metodología participativa, un documento de gran interés, la estrategia “Marea, el mar una estrategia para Asturias”, que propone un cambio en la estructura organizativa para la gestión costero-marina, en un claro intento de avanzar hacia la gobernanza de este ámbito. Sin embargo este liderazgo fue esporádico, ya que desde 2007 el documento no ha sido objeto de tramitación alguna de cara a su aprobación.

En relación a la Demarcación de Costas, ésta realiza su labor de manera idéntica a las otras regiones costeras estudiadas, desarrollando las líneas de actuaciones impuestas desde la administración central, sin diferencias notables

en adaptación al litoral asturiano. Mantiene buenas relaciones con la administración regional aunque el Convenio de colaboración entre ambas instituciones no ha tenido el desarrollo que se esperaba.

5. INSTRUMENTOS

Los de mayor interés se encuentran relacionados con la ordenación del territorio. En enero de 1991, en desarrollo de la Ley de Coordinación y Ordenación Territorial de 1987, fueron aprobadas las **Directrices de Ordenación del Territorio de Asturias**, constituyendo el documento marco de la ordenación territorial asturiana. Estas Directrices realizan una serie de propuestas entre las que se encuentran la elaboración de las **Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio para la Franja Costera Asturiana**, que fueron aprobadas en diciembre de 1993.

Las Directrices Subregionales uniformaron la gestión de la costa en los diferentes municipios litorales, tanto en lo referente a la delimitación del **Suelo No Urbanizable de Costas** (ya propuesto en las DOT), como en lo relativo a su regulación de usos, liberando del desarrollo urbanístico la primera franja costera de 500 metros. De este modo, Asturias cuenta con unas 19.000 Hectáreas de terreno litoral protegido.

Las Directrices Subregionales disponen a su vez la redacción de un **Plan Especial de Protección y Ordenación del Litoral Asturiano (POLA)**, como un instrumento que una intereses contrapuestos, la gestión de las tres administraciones y consiga una socialización de la costa permitiendo un disfrute público de la misma sin degradar su medio. Este plan tendrá la naturaleza de un Plan Territorial Especial Supramunicipal conforme a lo establecido en la Ley 3/02 (LRSOU), y fue aprobado por Acuerdo de 23 de mayo de 2005, adoptado por el Pleno de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias (CUOTA). Este instrumento ha recibido un amplio reconocimiento internacional, siendo el ganador de la sexta edición de los Premios Europeos de Planeamiento Territorial y Urbanístico convocado por el Consejo Europeo de Urbanistas.

El POLA destaca por ser uno de los planes de ordenación del litoral pioneros en España, pero aún más por plantear mecanismos de gestión novedosos para el uso sostenible de un litoral, en general, en buen estado de conservación, con pocas presiones y escaso poblamiento. Es de los pocos instrumentos en la materia que se puede decir que han llegado a tiempo, o que se han elaborado, no tanto en respuesta a un problema, como en previsión al mismo. El Plan dedica su parte tercera a la cooperación entre administraciones

para el desarrollo del POLA, proponiendo como principal instrumento el fomento de acuerdos y convenios entre las mismas. También dedica buena parte de este apartado a hacer una estimación de los costes económicos necesarios para la ejecución de las actuaciones previstas y unas sugerencias para la distribución de la carga presupuestaria entre las distintas administraciones.

El POLA plantea los siguientes instrumentos:

1. La **delimitación del Suelo no urbanizable de Costas**, como un espacio reservado para mantener sus cualidades medioambientales y paisajísticas en el que no está permitido la edificación.
2. **Propuestas activas: los parques-playa**, la red de sendas peatonales, las sendas cicloturistas y las actuaciones de regeneración de la cubierta vegetal degradada.
3. **Planes de desarrollo para actuar sobre aspectos específicos**: áreas degradadas por la edificación, núcleos rurales, áreas arqueológicas, campamentos de turismo y redes de alta tensión en la costa.

La principal novedad que aporta el POLA son los **parques-playa**. Se trata de un instrumento que pretende compatibilizar la protección de las playas con su disfrute público.

Para ello, se propone vincular a las playas espacios agrarios cercanos que conformarían el parque-playa. Su desarrollo precisa la presencia de espacios llanos relativamente cercanos, es decir que exista en el entorno de la playa un espacio adecuado donde poder realizar las actuaciones. Al vincular el suelo agrario a la propia gestión de la playa se permite incrementar los servicios sin que esto conlleve un deterioro ambiental del recurso turístico. El modo de conseguirlo es mediante la creación de dos tipos de parques que evitan la creación de grandes espacios y servicios sin uso fuera de la temporada estival, a saber:

- **Parques permanentes (20%)**. Se desarrolla el uso turístico durante todo el año.
- **Parques de temporada (80%)**. En este caso se desarrolla el uso agrícola-ganadero en el período invernal.

Los parques-playa que se proponen se encuentran ubicados en las áreas de mayor afluencia turística y con mejor accesibilidad. Con esta propuesta se consigue incrementar la superficie general de Asturias para usos de playa, sin que ello conlleve un deterioro de los valores ecológicos y medioambientales, y desviando el uso turístico del litoral hacia los enclaves más compatibles para ello, evitando la afluencia masiva en los puntos del litoral más sensibles. Para el desarrollo de los Parques-Playa será necesario alcanzar **Convenios con los**

Ayuntamientos y el Ministerio de Medio Ambiente. Por otro lado, el POLA propone comunicar los parques-playa y los 232 núcleos rurales costeros mediante una red de caminos peatonales, el **Sistema de Sendas Costeras**.

Mención especial merece en este apartado el documento **Marea: la mar una estrategia para Asturias**. Coincidiendo con la propuesta de la Comisión europea de diseñar una nueva política europea basada en la integración de los diferentes ámbitos sectoriales que dependen o repercuten sobre el medio costero o marino, el Gobierno asturiano se propuso el reto de participar activamente en este proceso. De este modo la administración regional se puso a trabajar en el proyecto regional denominado **Marea**, que pretendía poner las bases para el diseño de una política marítima integrada en Asturias, y cuyo resultado final sería presentado a la Comisión Europea como contribución de Asturias al **Libro Verde sobre política marítima europea**. Marea generó grandes expectativas, constituyendo un esfuerzo por la integración de las políticas en el ámbito costero-marino con el objetivo de buscar soluciones que permitan la integración de los agentes públicos y privados implicados en estos ámbitos. Para ello, se pretendía, con la colaboración de todos los agentes implicados, diseñar un plan de acción para el desarrollo de las actividades costeras y marítimas de Asturias desde un punto de vista sostenible.

Lo más interesante de la Estrategia Marea es que hace una propuesta de tipo organizativo, es decir, responde a la pregunta siguiente ¿cómo podemos organizarnos desde la administración asturiana para afrontar de la mejor manera el reto de la gestión integrada de las zonas costero-marinas? En efecto, en el documento se intenta construir toda una *estructura para la gestión integrada que contempla el nivel regional, estatal y europeo. Con ello lo que se pretende es lograr una gestión pública regional, eficiente e innovadora de un ámbito plurisectorial y en el que intervienen diversas administraciones públicas*.

Como menciona el documento, la situación de partida de Asturias (sin dificultades de envergadura preocupantes), posibilita poner en marcha una estructura de gestión novedosa, basada en la coordinación e integración de todos aquellos agentes que tienen competencias e intereses en el ámbito costero-marino.

Por otro lado, MAREA plantea un ámbito de actuación curioso, “será aquel en el que impulsar la coordinación y cooperación entre administraciones y responsables de distintas políticas, así como la colaboración y cooperación entre actores de distintas áreas y sectores, tanto públicos como privados, ofrezca un especial valor añadido. En resumen, su objetivo específico es aprovechar mejor las sinergias y minimizar los roces en el sistema marítimo”.

En base a este ámbito de actuación, la estrategia marítima asturiana se plantea seis objetivos instrumentales generales:

- a) Mejorar la cooperación y coordinación interdepartamental e interadministrativa
- b) Mejorar la integración del conocimiento científico y tecnológico en las políticas y sectores del ámbito marítimo y costero
- c) Mejorar la cooperación e integración de actores del sistema marítimo y costero
- d) Promover la cooperación con otras regiones y territorios europeos
- e) Adaptar la formación del capital humano a las necesidades del sector marítimo
- f) Mejorar el aprovechamiento de la financiación pública disponible para los objetivos estratégicos de la política marítima

Para responder a estos objetivos, la estrategia MAREA plantea la siguiente propuesta de estructura de gestión:

1. En la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias:

1.1. Comisión Delegada del Gobierno para la Política Marítima, integrada por los Consejeros con competencias en el ámbito marítimo y dependiente de Presidencia. Asistida por un gabinete técnico. Sus funciones serán las de coordinar las actuaciones a realizar en el marco de la estrategia y encargarse de las relaciones de la región de Asturias con el exterior en asuntos relacionados con el ámbito marítimo.

1.2. Órganos de asesoramiento y apoyo:

- **Comité científico.** Formado por expertos tanto públicos como privados (universidades, administraciones,...). Asesorará a las administraciones competentes en la toma de decisiones y participará y se integrará en los organismos similares a nivel europeo e internacional.
- **Foro marítimo asturiano.** Formado por todos los agentes sociales y económicos de la región implicados en el desarrollo de la estrategia marítima regional. Permitirá continuar con las perspectiva de integración e implicación en la gestión pública de los diversos colectivos que ya han comenzado a participar en el diseño de la estrategia MAREA desde el período inicial de consulta y elaboración.

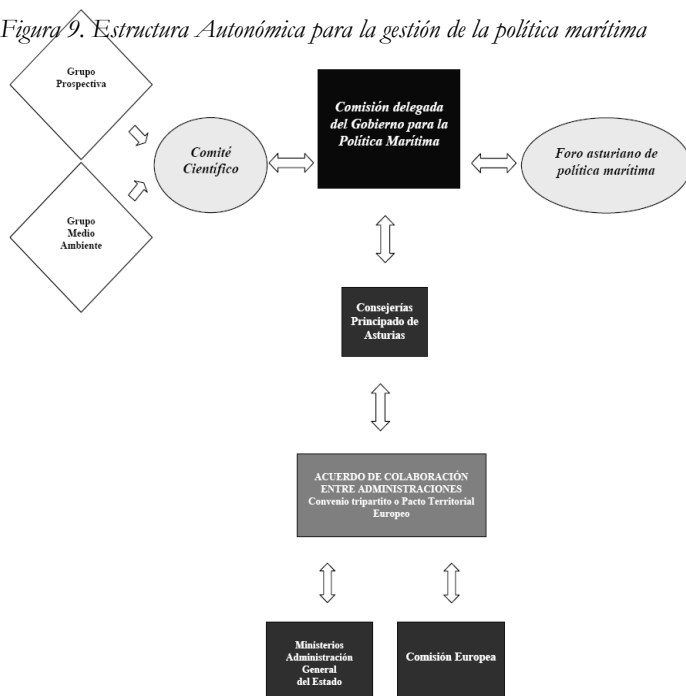
2. En el Estado Español:

2.1. Propuesta al Estado español de realizar una efectiva coordinación de las Conferencias Sectoriales competentes, Planes conjuntos de actuación con las Comunidades Autónomas costeras que así lo deseen (Convenios de colaboración).

2.2. Propuesta al Estado español de un **Protocolo General con las Comunidades Autónomas costeras** en el que se establezca el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración en el área de la política marítima integrada.

3. A nivel europeo:

Figura 9. Estructura Autonómica para la gestión de la política marítima



3.1. Propuesta de acuerdo de colaboración a tres niveles: regional, estatal y europeo (Convenio tripartito o Pacto Territorial Europeo entre la CCAA, el Estado español y la Comisión Europea).

3.2. Propuesta de creación de un **Consejo Consultivo** en el espacio marítimo transnacional del que forma parte el Principado de Asturias. Dentro de este Consejo se propone crear “Comités Científicos Marítimos”.

Por último, en la Estrategia se proponen una serie de actuaciones que deberían haber sido impulsadas desde el Gobierno regional en el período 2007-2013, a través de la también propuesta Comisión Delegada para la Política Marítima.

La Estrategia MAREA aparece como ejemplo de buenas prácticas en varias publicaciones de carácter europeo, sin embargo, y a pesar de los recursos económicos, humanos y de tiempo invertidos, el documento final, a pesar de haberse terminado en 2007, aún no ha sido aprobado.

Cuando se pregunta sobre el motivo por el cual no se ha procedido a su aprobación, se argumenta que se está evaluando el grado de realización del que se partiría a la hora de afrontar las actuaciones propuestas en la Estrategia

Marea con el fin de organizar mejor el trabajo y conocer qué recursos habría que destinar. De cualquier forma, más de tres años después de haber sido finalizada la elaboración de la estrategia esta explicación resulta a todas luces insuficiente y la situación de parálisis más parece deberse a una falta de voluntad política que a un proceso de organización de tipo técnico.

El gobierno del Principado también se encuentra implicado en el **Proyecto “e-Coostatlantic”**, que establece una visión común de la gestión integral de zonas costeras en los países del Arco Atlántico.

Por último, destaca en la administración asturiana, la posibilidad de poder tramitar online las autorizaciones de usos en la Zona de Servidumbre de Protección o también la concesión de ocupación del dominio público marítimo-terrestre en puertos.

6. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN

La formación de los administradores del litoral asturiano está mayoritariamente vinculada a la ordenación del territorio y la ingeniería, destacando también la presencia de biólogos marinos. Se observan importantes deficiencias en relación a una formación específica para la gestión integrada de las áreas litorales, aspecto que no se está cuidando por parte de la administración por medio de programas de capacitación de los gestores. Se echa en falta una política institucional al respecto.

Por otro lado, no se ha llegado a valorar suficientemente las necesidades formativas para la gestión de los asuntos costero-marinos relacionadas con algunas habilidades sociales (resolución de conflictos, dinamización social, etc.), y destrezas personales (técnicas directivas, capacidad de análisis y síntesis ante problemas complejos, etc.). Este problema se encuentra tanto en la administración como en el sistema universitario asturiano, no existiendo una oferta adecuada al respecto.

En la Universidad de Oviedo no existe una oferta formativa específica para la GIAL, lo más relacionado es un Grado en Geografía y Ordenación del Territorio y un máster universitario en “Biodiversidad Marina y Conservación”, enfocado a la gestión de la biodiversidad marina, y que cuenta con una asignatura obligatoria titulada “Gestión integrada de la zona costera”. Este máster forma parte además de un Erasmus Mundus “European Master in Marine Biodiversity and Conservation”, en el que participan las universidades de Gante, Bremen, Paris-VI, Faro, Klaipeda y Oviedo.

7. RECURSOS

No se han logrado identificar, en el presupuesto del gobierno asturiano para el 2010, partidas presupuestarias destinadas específicamente a la gestión integrada del litoral. No es posible identificar un programa de inversiones que aborde la gestión del medio costero-marino en sus diferentes aspectos (formación, capacitación, educación y concienciación, participación, herramientas para la gestión, información, investigación, etc.).

El POL realiza en su parte tercera una estimación del presupuesto de todas las acciones a realizar en desarrollo del Plan, resultando un total de unos 137,9 millones de euros lo que vendría a equivaler a una inversión promedio de unos 17,23 millones de euros durante unos 8 años. Sin embargo, el presupuesto destinado al desarrollo del POLA viene contemplado en el Programa económico 433B de “Fomento de las actividades urbanísticas”, que viene desarrollado por el Director General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, pero cuyo monto total tan sólo asciende a 5,35 millones de euros a repartir entre tres objetivos, uno de los cuales es el desarrollo del POLA, “con inversiones orientadas a su conservación y/o a la recuperación de espacios, como es el caso de los accesos y la adecuación del borde litoral de la Ciudad de Vacaciones de Perlora”.

Resulta imposible conocer mediante los presupuestos generales cuál ha sido el total invertido para el desarrollo del POLA, la consulta del detalle por subconceptos del programa económico al que se encuentra asignado no aclara nada al respecto. Tampoco se conocen, que no quiere decir que no existan por la dificultad que entraña distinguir los recursos de los presupuestos generales destinados al litoral, otros recursos de interés para la GIAL en Asturias.

En conclusión, no están claros los recursos que destina el gobierno del principado a los asuntos costero-marinos, existe una clasificación de los recursos por conceptos muy genéricos difícilmente imputables al desarrollo de un instrumento o proyecto concreto. De cualquier forma, parece claro que estos recursos son insuficientes, al menos en lo referente al desarrollo del principal instrumento vigente con que en la actualidad cuenta el gobierno del Principado para la gestión de sus áreas litorales: el POLA.

8. CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN

Asturias dispone de un conocimiento de su medio litoral aceptable para la toma de decisiones, por lo general los problemas y las causas que los originan son de sobra conocidos, pero en ocasiones las medidas adoptadas para

corregirlos no son las más adecuadas y, en muchas ocasiones, suelen ser insuficientes o escasamente desarrolladas.

Salvo algunos programas de vigilancia ambiental (Instituto Español de Oceanografía, Autoridad Portuaria de Gijón...) no se conocen programas continuados de investigación o de actualización del conocimiento del medio litoral asturiano. Los trabajos realizados sobre el litoral suelen ser esporádicos y la información y el esfuerzo generado suele perderse en las distintas instituciones. Es necesario un sistema de información específico del litoral asturiano y un mayor y periódico esfuerzo en la actualización y generación de nuevo conocimiento sobre la zona costero-marina del Principado.

En la Universidad de Oviedo existen varios Departamentos y Áreas de conocimiento relacionadas, directa o indirectamente, con el medio litoral en sus diferentes facetas. Entre ellas cabe señalar el **Departamento de Geografía**, el Área de Ecología, perteneciente al **Departamento de Biología de Organismos y Sistemas**, o el área de Geodinámica Externa, del **Departamento de Geología**. Precisamente al Área de Ecología pertenece el **grupo de investigación de Ecología de Sistemas Acuáticos** que, entre sus líneas de estudio, aborda la Ecología de ecosistemas litorales.

Por otro lado, la administración autonómica asturiana cuenta con la **Dirección General de Pesca**, dependiente de la **Consejería de Medio Rural y Pesca**, que es la encargada de gestionar la competencias de pesca marítima en Asturias, como la regulación de las distintas especies explotadas, las modalidades de explotación y los caladeros, apoyar y financiar la industria pesquera, tanto en fase extractiva (flota), como comercializadora (Cofradías de Pescadores y empresas transformadoras) y regular las enseñanzas náutico pesqueras. Como organismo asesor para estas materias y dependiente de ella, destaca el **CEP (Centro de Experimentación Pesquera)**, cuyo cometido es asesorar al Principado de Asturias en gestión pesquera y en la explotación y conservación de recursos marinos, realizando los estudios y proyectos de investigación necesarios para tales fines. Un museo-acuario sobre especies del Cantábrico y artes de pesca, abierto al público, completa los equipamientos del CEP para divulgar, principalmente entre los escolares asturianos, pero también entre el público en general, las características del mar y la pesca regionales.

Entre los organismos estatales, hay que mencionar el **IEO (Instituto Español de Oceanografía)**, organismo científico asesor de la Administración Española en materia de pesca y conservación de recursos. Su actividad normalmente trasciende el ámbito regional, ya que se ocupa de recursos marinos de gran distribución, por lo que sus proyectos suelen ser transnacionales. Para desarrollar la Red Natura 2000 en el ámbito marino, ha

desarrollado el proyecto Indemares, de estudio de áreas marinas singulares, que en aguas de Asturias abarca el Cañón de Avilés y la plataforma marginal El Cachucho.

Además, destaca en Asturias el **INDUROT (Instituto de Recursos Naturales y Ordenación del Territorio)**. Se trata de un centro propio de la Universidad de Oviedo dedicado a la investigación, al asesoramiento técnico sobre los aspectos relacionados con la ordenación del territorio, los recursos naturales y el medio ambiente en general y a la actividad docente de tercer ciclo. Este instituto colabora con frecuencia con la administración pública asturiana.

Existe una publicación sobre el estado del medio ambiente asturiano “Perfil Ambiental de Asturias 2008”. Se encuentra basada en indicadores y constituye el primer informe sobre el medio ambiente realizado por la administración asturiana. Ha sido elaborado por la Oficina de desarrollo sostenible, cambio climático y participación de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras. De cualquier forma se trata de un informe basado en unos indicadores muy genéricos que no trata el litoral como un ámbito de análisis específico, sino que aborda el medio ambiente en general desde una perspectiva sectorial. Por otro lado, aunque en el documento se manifiesta la intención de que sea un trabajo periódico, el informe no ha tenido continuidad, existiendo sólo el relativo al año 2008. Sin embargo, existió la voluntad de su elaboración anual ya que el Observatorio de Sostenibilidad de Asturias tiene entre sus funciones la revisión anual antes de su publicación del informe sobre el estado del medio ambiente.

También existe un Servicio de Atención Ciudadana del Principado de Asturias, pudiéndose solicitar cualquier tipo de información pública. Se ha comprobado el servicio y el resultado ha sido muy satisfactorio, recibiendo respuesta en 1-2 días con links directos a la información solicitada.

9. EDUCACIÓN Y CONCIENCIACIÓN

Asturias cuenta con centros de interpretación (diez centros asociados a espacios naturales) y otros equipamientos para las labores de educación y sensibilización ambiental. El Principado también tiene una recopilación de materiales para la educación ambiental entre los que se encuentran publicaciones temáticas, guías y juegos interactivos. Además, existen en el Principado campañas de educación y sensibilización para la protección de incendios, el ahorro de agua y energía o el reciclaje; y también programas

educativos como el programa “Presta”, “Brumas” o la “Red de Escuelas por el reciclaje”.

Referidos al litoral existen diversos centros didácticos o culturales dedicados a la concienciación y al conocimiento del medio marítimo-costero, como el museo-acuario del Centro de Experimentación Pesquera (Gijón), el Museo Marítimo del Cantábrico (Gozón), el Centro de Interpretación del Cabo de Peñas (Gozón), el Centro de Visitantes de la Autoridad Portuaria de Gijón, el Acuario Municipal de Gijón, el Museo del Calamar Gigante (Luarca), el observatorio de aves del Cabo Torres (Gijón), el Centro de Interpretación de la Ensenada de Zeluán (Avilés), el Centro de Interpretación de la ría de Villaviciosa y otros.

10. PARTICIPACIÓN

La **Oficina para la Sostenibilidad, el Cambio Climático y la Participación** dependiente de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural, es la Dirección General desde la que se desarrollan las actuaciones relativas a la participación ciudadana. También existe un apartado de participación en la web del Principado donde se informa sobre todos los procesos con trámite de participación ambiental abierto, pudiendo acceder a la información y siendo posible la presentación de alegaciones de forma electrónica.

Por otro lado, el **Observatorio de la Sostenibilidad de Asturias**, aunque se trata de un órgano consultivo de la administración asturiana en materia de medio ambiente, incluye en su página web una plataforma para la participación en la que se informa sobre la manera de participar en la aplicación de la Directiva Marco de Aguas y la posibilidad de presentar alegaciones a la Estrategia de Desarrollo Sostenible de Asturias a través del envío de las alegaciones a un correo electrónico.

En definitiva, a pesar de las múltiples iniciativas recientes encaminadas a potenciar determinadas actividades marítimas (ampliación puerto de El Musel, Zona de Actividad Logística –que permite alejar la industria de la costa-, creación de la primera Autopista del Mar entre Francia y España (Gijón-Nantes), creación de un laboratorio marino off-shore para el desarrollo de energías alternativas, o nuevos centros de investigación marina proyectados), ni existe en la comunidad autónoma asturiana un órgano que posibilite la participación en los temas costero-marinos, ni tampoco se detecta una cultura participativa en la sociedad asturiana, y cuando existe este interés la forma más común de participar es a través de los grupos ecologistas y conservacionistas.

ANDALUCÍA & CANTABRIA & CATALUÑA &
COMUNIDAD VALENCIANA & **GALICIA** & ISLAS
BALEARES & ISLAS CANARIAS & PAÍS VASCO &
PRINCIPADO DE ASTURIAS & REGIÓN DE MURCIA

IV.

Materiales para el debate **LA GESTIÓN DEL LITORAL EN GALICIA**

*Las Comunidades Autónomas y la Gestión Integrada
de las Áreas Litorales (GIAL) en España*

1. POLÍTICA Y ESTRATEGIA
2. NORMATIVA
3. COMPETENCIAS
4. INSTITUCIONES
5. INSTRUMENTOS
6. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN
7. RECURSOS
8. CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN
9. EDUCACIÓN Y CONCIENCIACIÓN
10. PARTICIPACIÓN

Figura 10. Ejemplos de la realidad costera de Galicia

GALICIA

Superficie de municipios costeros respecto del total de provincia costeras	20%	Habitantes en municipios costeros respecto del total en provincias costeras	61%	Superficie de la región por cada kilómetro de costa	20 km²/km	Porcentaje de suelo artificial en los primeros dos kilómetros de costa	14%	kilómetros de costa entre puertos deportivos	29 km	Habitantes en provincias costeras respecto de amarres disponibles en los puertos deportivos	202 hab./amarre
Superficie de Puertos del Estado en la región respecto al total nacional	24%	Número de buques de pesca en la región respecto al total nacional	47%	Capacidad de los buques de pesca de la región respecto de todo el país	43%	Turistas extranjeros en la región por cada habitante de los municipios costeros	0,5 turistas/hab.	Turistas extranjeros en la región por cada kilómetro de costa	460 turistas/km	Plazas turísticas en la región por cada kilómetro de costa	59 plazas/km

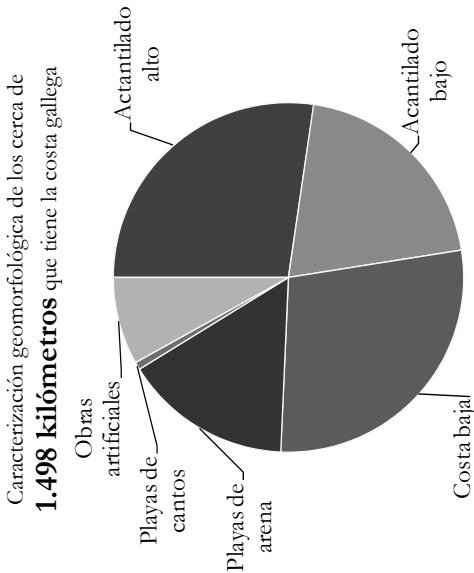
Municipio de Cedeira



Puerto de Ferrol



Fuente: Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA)



Fuente: MOPU 1989, p. 22 en Barragán 2004

Redacción: Javier García Sanabria, Javier García Onetti

Dirección: Juan Manuel Barragán Muñoz

Revisión y coordinación regional: Fco. Javier Sanz Larruga
gestioncostera.regial@uca.es

Relación de entrevistados:

- Fco. Javier Sanz Larruga, director del Observatorio del Litoral. Universidad de A Coruña.
- Manuel Borobio Sanchis, Director General de Sostenibilidad y Paisaje y Director técnico en la elaboración del Plan de Ordenación del Litoral de Galicia.
- Miriam García García, Land Lab Laboratorio de Paisaje, Directora técnica en la elaboración del Plan de Ordenación del Litoral de Galicia.
- Antonio García Allut, Fundación Lonxanet.
- Rosa Chapela, Centro Tecnológico del Mar (CETMAR).

Las conclusiones y afirmaciones expuestas en este documento no tienen por qué coincidir con la opinión o las aportaciones de los expertos consultados. Los responsables del presente análisis agradecen su desinteresada colaboración, así como la de aquellos otros expertos que si bien no fueron inicialmente entrevistados, también han ofrecido su opinión y ayuda.

El presente documento es uno de los 10 informes elaborados para cada una de las comunidades autónomas costeras española. Forman parte del proyecto para la constitución de la Asociación Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales (REGIAL) y se han realizado a partir una metodología común, que ha conllevado más de 70 entrevistas a lo largo de dos meses en las diez comunidades autónomas. Con este trabajo se pretenden aportar los elementos necesarios para sustentar el debate interno de constitución de dicha Red, cuyo objetivo no es otro que mirar al presente y al futuro de las costas españolas, abriendo un necesario proceso de reflexión y diálogo, partiendo de la búsqueda de puntos de encuentro y la construcción puentes, sin dejar de realizar la reflexión crítica necesaria para ello. La información contenida es el resultado de un trabajo de síntesis y abstracción, basado en la experiencia de los miembros de REGIAL y de los expertos entrevistados al efecto. Pese a la fase de investigación para complementar el proceso, este trabajo no pretende ser descriptivo o académico, pues no es el objetivo que motiva su elaboración. Para realizar las conclusiones y propuestas expuestas se han tomado como referencia los principios de la Gestión Integrada de Áreas Litorales (GLAL)⁹ consensuados por los miembros de la Red. De igual forma, debe apuntarse la intención de la Red de incorporar en este proceso de reflexión a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

⁹ La Gestión Integrada de Áreas Litorales es un proceso dinámico, continuo e iterativo destinado a promover el desarrollo sostenible de las zonas costeras mediante la integración de políticas, objetivos, estrategias y planes sectoriales en el espacio y el tiempo y la integración de los componentes terrestres y marinos del litoral. Se trata, por tanto, de un instrumento al servicio de una política pública basado en la cooperación y la participación (Barragán Muñoz, 2003).

1. POLÍTICA Y ESTRATEGIA

La preocupación del gobierno autónomo por los temas ambientales no comenzó hasta finales de los años noventa, con la creación en 1997 de la **Consellería de Medio Ambiente**, y se centró de manera prioritaria en la gestión de los residuos y la ordenación de los recursos hidrológicos.

En efecto, no existe actualmente una política gallega específica para la GIAL (Gestión Integrada de Áreas Litorales). Sin embargo, sí que se reconoce explícitamente la necesidad de “lograr una gestión integrada del litoral, reto que deberá ser abordado de forma coordinada por todas las consellerías potencialmente implicadas” (*Cara a una estratexia para o desenvolvemento sostible de Galicia: Integración da variable ambiental nas políticas sectoriais*. Consellería de Medio Ambiente. Xunta de Galicia, 2003). En la actualidad, el gobierno gallego cuenta con una estrategia elaborada y publicada en su web, pero ésta se encuentra pendiente de su aprobación definitiva.

La política explícita en temas costeros o marinos es de carácter sectorial y hace referencia a temas como la pesca, acuicultura y marisqueo, la contaminación de las aguas y la Directiva Marco, y la ordenación del territorio y el urbanismo.

En materia de pesca, la política gallega es explícita y clara, y centra sus esfuerzos en el conocimiento y el desarrollo sostenible del medio marino, la modernización y renovación de la flota pesquera, el desarrollo integrado de la extracción y la producción pesquera, la comercialización y el transporte de sus productos, y el ajuste del esfuerzo pesquero.

La Xunta está siendo particularmente activa en lo relacionado a la ordenación del territorio costero-marino en la última década. De hecho, ya desde principios de los noventa se trabajaba con estudios como los de ordenación “dos recursos pesqueiros e marisqueiros de Galicia (1993)”. También se publicó “Elementos para unha ordenación integral dos usos do medio litoral de Galicia” E. Penas Lado, 2000. Estos estudios comenzaron a abordar la problemática derivada de la identificación de los emplazamientos más adecuados para la ubicación de las actividades de acuicultura y marisqueo. El documento elaborado por E. PENAS LADO (antiguo Director General de Acuicultura de la Xunta de Galicia y actualmente uno de los principales responsables de la Política pesquera en la Comisión Europea), fue el primero que trató de la necesidad de la ordenación integrada del litoral de Galicia si bien muy vinculado a la problemática de la pesca, acuicultura y el marisqueo.

En 2007 fue aprobada una **Ley 6/2007, de 11 de mayo, de Medidas Urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral** cuyo

propósito era dar comienzo a la elaboración del **POLGA (Plan de Ordenación del Litoral de Galicia)** y frenar el proceso de urbanización costera que se estaba dando en la región hasta que el plan se encuentre ya terminado. Esta ley supuso la suspensión cautelar, urgente y transitoria de nuevos desarrollos urbanísticos en la zona litoral, proporcionando el sosiego necesario para la elaboración del POLGA previsto por la Disposición Transitoria 8ª de la Ley 9/2002 de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural. Por otro lado, la Ley 6/2007 estableció que el *Plan Sectorial de Ordenación del Litoral* a que hace referencia la disposición transitoria octava, *tendrá la naturaleza de un plan territorial integrado* regulado en la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia.

Toda la información del **Plan de Ordenación del Litoral de Galicia** puede consultarse en la web de la Xunta (www.xunta.es/litoral). En este Plan, aunque se habla de la necesidad de un modelo de gestión integrado del litoral y persigue la gobernanza del territorio como un objetivo del mismo (y se citan un gran número de documentos y estrategias sobre la GIAL), su ámbito de aplicación sigue un sistema multicriterio, llegando a extenderse en algunas zonas varios kilómetros al interior, abarcando en ocasiones la totalidad del territorio de un municipio costero. El POLGA es en la actualidad la gran apuesta de la Xunta para el litoral, un instrumento que pretende servir de marco para todas las políticas que incidan en el ámbito costero, de manera que se realicen las actuaciones de manera coordinada y bajo los mismos principios y criterios. Este instrumento supone, por tanto, un primer paso en la dirección hacia la GIAL en Galicia, pero la clave de su éxito va a estar en su aceptación por el resto de las Consellerías de la Xunta de Galicia relacionadas con el litoral (en especial la Consellería del Mar) y la aceptación y concreta aplicación por los Municipios costeros gallegos.

Por otro lado, destacan las **Reservas Marinas de Interés Pesquero**, que constituyen una nueva apuesta por un modelo más participativo mediante la integración de los pescadores en los órganos de gestión, y también los **Grupos de Acción Costera**, otro ejemplo que, junto a lo expresado en el avance del POLGA, da a entender que el gobierno gallego está avanzando hacia el fomento de la participación en los asuntos costero-marinos.

En el mismo sentido resulta relevante la etapa de participación pública de 6 meses en la que se encuentra el “Plan Hidrológico Galicia-Costa”. En este nuevo Plan deben integrarse, por exigencia de la Directiva Marco del Agua, las aguas costeras y las de transición (éstas muy importantes en Galicia por la existencia de las Rías).

2. NORMATIVA

El marco normativo gallego relacionado con la zona costero-marina es extenso y se caracteriza por su carácter sectorial, no existiendo ninguna ley que permita la gestión integrada del litoral gallego. En efecto, los instrumentos normativos de mayor relevancia, específicos para el litoral, se encuadran en general en la ordenación del territorio, el urbanismo, la pesca, la acuicultura y el marisqueo, y la planificación hidrológica.

Así, la **Ley 10/1995 de Ordenación del Territorio (en adelante, LOTGA)** ha sido escasamente aplicada hasta fechas recientes.

La **Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural** es especialmente interesante para el litoral. Por un lado, intentó cubrir parcialmente la laguna dejada por la falta de desarrollo de la ley del noventa y cinco, y por otro considera que “la ordenación urbanística de los terrenos situados en la franja de 500 metros desde la ribera del mar afecta a los intereses autonómicos”. Además, esta ley aporta diferentes determinaciones normativas sobre la costa: sobre el régimen del “suelo de núcleo rural” situados en la franja de 200 metros desde el límite interior de la ribera del mar (cfr. art. 13, 3), sobre el régimen del “suelo rústico de protección de costas” (cfr. art. 32,2, e), sobre el régimen de usos de los “suelos rústicos de protección de las aguas, costas y de interés paisajístico” (cfr. art. 39°), etc. Lo más relevante es que establecía en su Disposición Transitoria 8ª que “la Xunta remitirá al Parlamento en el plazo de 2 años desde la entrada en vigor de la presente Ley el Plan sectorial de ordenación del litoral donde se recogerán las condiciones específicas de este ámbito territorial”.

Posteriormente se aprobó la **Ley 6/2007 de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral** de Galicia, que supuso la suspensión de la ordenación urbanística de la casi totalidad de la franja costera de 500 metros hasta la aprobación del POLGA. Su intención era crear el sosiego necesario para la elaboración del Plan de Ordenación del Litoral Gallego (POLGA).

En materia de pesca, los últimos años han sido especialmente dinámicos. La ley de pesca de 1993 estuvo en vigor 15 años, hasta que en 2008 se aprobó la nueva legislación en la materia. Sin embargo, el nuevo gobierno decidió cambiarla de inmediato y, en la actualidad en Galicia rige la Ley de 2009. Estas situaciones hacen pensar en la necesidad de **alcanzar pactos políticos** que aseguren el consenso en la elaboración de instrumentos, a fin de no duplicar esfuerzos y malgastar fondos, además de no provocar el consecuente malestar en la población afectada.

El medio costero-marino gallego es enormemente rico en recursos de todo tipo, configurándose como el espacio más productivo de la Comunidad Autónoma, sin embargo esto no se traduce aún en la aprobación de instrumentos normativos que permitan la gestión integrada de las áreas litorales gallegas. Por otro lado, la asignatura pendiente en relación al tema, al igual que en otras regiones españolas, no es tanto la elaboración de nuevos instrumentos normativos como el cumplimiento de los ya existentes.

A continuación, sin ánimo de ser exhaustivo, se proporciona un resumen cronológico de los algunos instrumentos normativos de interés para la GIAL:

Tabla 4. Normativa e instrumentos regionales destacados para la GIAL en Galicia

	LEY	DESCRIPCIÓN	INSTRUMENTO QUE CREA
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	Ley 10/1995, de Ordenación del Territorio de Galicia.	Establece objetivos y crea instrumentos para coordinar la política territorial y ordenar el espacio.	Define, entre otros, los Planes Territoriales Integrados (supramunicipales y de características homogéneas).
	Ley 9/2002 de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia	Establece que “dado el valor del litoral como recurso natural y ambiental no renovable, se entenderá que la ordenación urbanística de los terrenos situados en la franja de 500 metros desde la ribera del mar afecta a los intereses autonómicos”	Suelo rústico de especial protección de costas (situados fuera de núcleos rurales y de suelo urbano Y a distancia inferior a 200 metros del límite interior de la ribera del mar) Plan Sectorial de Ordenación del Litoral, instrumento que prevé la Ley para gestionar la franja de 500 metros.
	Ley 6/2007 de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia	Se aprueba por la necesidad de poner freno al acelerado desarrollo urbanístico que se ha venido dando en los últimos años en el litoral gallego. Se gana tiempo para elaborar el POLGA.	Establece que el Plan de Ordenación del Litoral Gallego (POLGA), al que hace referencia la Ley 9/2002, tendrá la naturaleza de un Plan Territorial Integrado regulado en la Ley 10/1995.
PESCA	Ley 6/1993, de 11 de mayo, de Pesca de Galicia	Pionera en su momento, entre otras cuestiones, por la introducción del permiso de explotación y la imposición del descanso semanal obligatorio. Sin embargo, tras 15 años de vigencia, quedó desfasada por la promulgación de distintas normas con incidencia en pesca y los cambios que se fueron dando en un sector extraordinariamente dinámico.	
	Lei 11/2008, de pesca de Galicia.	Crea la Licencia de pesca profesional, otorgada por tiempo indefinido, y un permiso de pesca especial, que se otorga cuando haya que limitar el esfuerzo pesquero (temporal). Crea las Licencias y autorizaciones de pesca de recreo para dar salida al aumento de la pesca recreativa. Crea la Agencia de Desarrollo Sostenible de Zonas de Pesca con el objetivo de fijar población y generar empleo y riqueza en las poblaciones costeras, para lo que establece una serie de funciones. Entre ellas destacan la de elaborar estrategias y planes integrados de coordinación de actuaciones en las zonas costeras, o dinamizar y coordinar los Grupos de Acción Costera e impulsar la formación y diversificación de la actividad.	
	Lei 6/2009, do 11 de decembro, de modificación da Lei 11/2008, de pesca de Galicia	Reforma la Ley del Gobierno anterior, volviendo a los permisos de explotación en lugar de a las figuras de licencia de pesca profesional y el permiso de pesca especial que creó la Ley del 2008. Destaca lo siguiente: -Crea un Comité Científico Gallego de Pesca como órgano de consulta y asesoramiento científico y técnico en recursos marinos. - Obliga a la Administración gallega a llevar a cabo una defensa de la flota gallega cuando faenen en aguas que no sean de su competencia. - Suprime la Agencia de Desarrollo Sostenible de las Zonas de Pesca prevista en la Ley de 2008. - Aborda las actuaciones de modernización y reconversión de la flota y contempla medidas de adecuación de la misma al estado de los recursos.	
PUERTOS	Ley 5/1994, de 29 de noviembre, de creación del ente público Puertos de Galicia (DOG n. 243, 20 diciembre 1994; BOE n. 26, 31 enero 1995)		
	Ley 6/1987, de 12 de junio, del Plan Especial de Puertos de la Comunidad Autónoma de Galicia (DOG n. 120, 26 junio 1987; BOE n. 188, 7 agosto 1987)		
AGUAS	Lei 9/2010, do 4 de novembro, de augas de Galicia. (DOG nº 222, 18 novembro de 2010)		
OTRAS	Ley 2/2004, de 21 de abril, por la que se crea el Servicio de Guardacostas de Galicia (BOE nº 113, de 10.05.2004)		

Fuente: elaboración propia.

3. COMPETENCIAS

Se encuentran repartidas entre las diferentes administraciones territoriales. La Administración Central, la Comunidad Autónoma y los Municipios. No son habituales los conflictos competenciales, si bien se suele dar una superposición de competencias de distintas instituciones, en ocasiones dependientes de la misma administración regional, en el mismo espacio. A la hora de gestionar el medio costero-marino la aproximación sectorial es la predominante, lo que unido a un excesivo celo competencial por parte de las administraciones competentes, da lugar a una pérdida del enfoque ecosistémico o del espacio a gestionar, desarrollándose de manera aislada las políticas de pesca, urbanismo, puertos, ordenación territorial, etc.

No se conocen órganos de coordinación específicos para los temas costero-marinos que realmente funcionen, si bien en este sentido se publicó el 23 de marzo de 2007 la Resolución del **Convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente, la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Transportes, la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Consejería de Pesca y Asuntos Marítimos de la Junta de Galicia**, para la gestión integral y sostenible del litoral. Sin embargo, este convenio no ha tenido apenas aplicación práctica y las reuniones han sido muy escasas, al menos en la presente legislatura.

El **POLGA** en su Programa de Actuación prevé una serie de actuaciones de cooperación y coordinación entre administraciones, para lo cual propone como una de las medidas a adoptar, el “Desarrollo del Convenio suscrito entre el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino y la Xunta de Galicia para la gestión integrada del litoral”.

En lo relativo a las competencias autonómicas sobre la Zona de Servidumbre de Protección del Dominio Público Marítimo-Terrestre (ZSP), éstas han sido objeto de varias regulaciones autonómicas dirigidas a establecer el régimen de autorización de los usos, siendo la norma vigente el Decreto 158/2005 de 2 de junio (DOG 16/06/2005). Lo interesante del asunto es el peregrinaje que ha sufrido en la titularidad de su gestión, pasando por varias Consellerías, primero por la de Ordenación del Territorio, después por la de Medio Ambiente, luego pasó por la de Pesca y Asuntos Marítimos y, muy recientemente (tras el cambio de Gobierno autonómico), ha vuelto a depender de la Consellería competente en materia de Ordenación del Territorio.

4. INSTITUCIONES

No existe una institución específica para la gestión integrada de las áreas litorales gallegas. Tampoco la propia Xunta ha tenido nunca claro cómo gestionar su litoral y qué consejería debía hacerlo, como quedó patente en el apartado anterior en relación a la gestión de la Zona de Servidumbre de Protección.

Aunque el POLGA se trata de una iniciativa estrella en la que todo el gobierno gallego parece estar implicado, actualmente el liderazgo en la gestión del litoral gallego recae en quien están elaborando dicho plan: la **Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas** a través de su **Dirección Xeral de Sostibilidade e Paisaxe**.

Si bien no existe una institución responsable que lidere la gestión del espacio costero-marino de forma específica, sí que existen centros dedicados a la investigación específica del medio marino o a la formación en temas marinos. Destacan el Centro Tecnológico do mar (CETMAR), el Centro de Cultivos Mariños, el Instituto Tecnológico para o Control do Medio Mariño de Galicia, y otras tantas dedicadas a formación, todas ellas dependientes de la Consellería do Mar.

También existe en la Universidad de La Coruña un Instituto Universitario de Estudios Marítimos, en el cual se encuentra adscrito un activo Grupo de investigación denominado **Observatorio del Litoral** que empieza a acumular experiencias positivas y un reconocimiento a su buena labor en España. Este Observatorio lo promueve y dirige un grupo de investigadores pertenecientes al Área de Derecho Administrativo de la Universidad especializados en el estudio de cuestiones jurídicas del litoral. Entre los objetivos planteados por el Observatorio, se encuentran algunos como formular propuestas de mejora del ordenamiento jurídico litoral, ofrecer asesoramiento e información a las Administraciones públicas, instituciones públicas y privadas o particulares en la materia, promover la difusión de estudios sobre el litoral, profundizar en su estudio y actualizar los estudios realizados.

En relación a la institución estatal periférica (la Demarcación de Costas de Galicia), ésta parece más accesible que en otras regiones y parece estar abierta a la colaboración.

Sin embargo, su labor es idéntica en contenido y forma a la de otras Demarcaciones, no constatándose ningún elemento diferenciador en adaptación a las singularidades de las complejas y diversas costas gallegas. Las grandes líneas de actuación vienen muy definidas desde Madrid (Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar), y no se plantea su adaptación

al territorio a gestionar. No existe una memoria anual de gestión, aunque sí una predisposición para proporcionar al usuario la información que requiera.

En cuanto a las organizaciones no gubernamentales destaca en Galicia el papel de la **Fundación Lonxanet para la Pesca Sostenible**, constituida en 2002 con el fin de implicar a los pescadores artesanales en proyectos humanos, empresariales y ambientales para resolver o minimizar sus problemáticas desde planteamientos sistémicos y más sostenibles. Su papel está siendo importante en Galicia, sobre todo en lo relacionado a la mediación y la participación con pescadores artesanales. De este modo, la Fundación ha trabajado en el Proyecto Mardelira, haciendo de mediadora entre los pescadores y la administración, ha creado una red internacional de comunidades pesqueras por el desarrollo sostenible (RECOPADES), también está participando en un proyecto para la creación de un área marítima de interés pesquero en “Os Miñarzos”, etc. Su labor ya ha sido reconocida al recibir el Premio Nacional de Periodismo por el documental sobre pescadores artesanales de España y Argentina¹⁰.

Actualmente, la Fundación está desarrollando otros proyectos entre los que destacan el proyecto sobre acciones divulgativas ante la creación de Grupos de Acción Costera (GAC) en Galicia, y el proyecto para propiciar la creación de reservas marinas de interés pesquero en las organizaciones de pescadores de RECOPADES.

5. INSTRUMENTOS

Los instrumentos de mayor interés para la gestión integrada de las áreas litorales gallegas se encuentran relacionados con la ordenación del territorio y la pesca.

En relación al primer tipo de instrumentos, destaca el **Plan de Ordenación del Litoral Gallego (POLGA)**. Tras su aprobación inicial (Orden de 23 de julio de 2010, DOGA N° 145), fue sometido a fase de información y participación pública hasta finales de septiembre de 2010¹¹. Se trata de la gran apuesta de la Xunta de Galicia para su litoral y persigue los objetivos de la gestión integrada de áreas litorales. De hecho, en su Programa de Actuación propone en su apartado 2.3 *Para a transferencia de coñecemento e boas prácticas na xestión das áreas litorais*, la “Integración na rede nacional e internacional de XIZC (xestión integrada de zonas costeiras)”.

¹⁰ Link: <http://www.recopades.org/2007/11/video-oceanos-vacios/>

¹¹ El POLGA ha sido finalmente aprobado en febrero de 2011, a través del Decreto 20/2011. Ver <http://xunta.es/litoral>

Del POL se destaca lo siguiente:

1. La **búsqueda de consenso** que se ha realizado durante su elaboración para que el POLGA se constituya como *el Plan de los gallegos para su litoral*.
2. La **complejidad e intensidad** del documento, siendo éste tan extenso y detallado.
3. El **enorme volumen de información generado**, el detalle y calidad de la cartografía, y su inclusión en un **Sistema de Información Geográfico de actualización periódica** (el litoral gallego tiene, según el propio POL, 2.555 km de entrantes y salientes en la interface tierra-mar, y es el espacio más complejo a nivel social, lo que hace aún más meritoria la labor de documentación realizada).
4. La apuesta por **el paisaje como herramienta de gestión**.

Este instrumento de carácter sectorial (urbanístico fundamentalmente) ha querido ir más allá en muchas cuestiones de gran dificultad en la región gallega. En lugar de definir el ámbito litoral gallego como el de los municipios litorales o la franja de los primeros 500 metros, como se ha venido haciendo en otras regiones, el POLGA afrontó el enorme reto de tratar de definir el litoral gallego con una serie de criterios a través de los cuales pudieran delimitar un espacio que abarcase los procesos y dinámicas (físico-naturales y socioeconómicas) característicos de las áreas litorales gallegas, y que en muchos casos van bastante más allá de los 500 metros. En la definición de este ámbito se tuvo en cuenta la continuidad tierra-mar a través de las cuencas vertientes y, muy especialmente, las consideraciones de tipo paisajístico. El POLGA acaba definiendo un total de **428 unidades paisajísticas litorales**. El ámbito del POL queda entonces definido conforme a unos límites físicos, y llega a suponer un 7.2% de la superficie de Galicia, frente al 2,73% que suponía el territorio afectado por la suspensión impuesta por la Ley 6/2007 de medidas urgentes (la franja de 500 metros inmediata a la costa).

El POLGA utiliza el paisaje como herramienta de gestión del territorio aplicada a la protección y la ordenación del litoral gallego. Para ello, define el paisaje como el resultado de los factores físicos y factores bióticos que conforman un territorio, y comprendiendo su estructura actual como la respuesta a la interrelación de estos factores con las sociedades humanas, su historia y su tecnología. De este modo, el paisaje resulta ser la manifestación espacial de las relaciones entre el hombre y su ambiente.

El POLGA persigue el avance desde la planificación espacial hacia la gobernanza, e interpreta el territorio a través del análisis de los procesos y transformaciones de las sociedades humanas y de los recursos y sistemas

naturales. Con el objeto de no quedarse en un simple instrumento técnico, se persigue que el Plan se constituya como un gran pacto por el territorio. Este es el gran objetivo de su proceso de participación. Para ello se ha realizado un proceso de participación institucional y social previo a su elaboración. Además de entrevistas a los responsables y técnicos de los Ayuntamientos, la solicitud de información y las consultas con las distintas Consejerías y organismos del Estado, se ha realizado un cuestionario abierto siguiendo el método DELPHI a una serie de actores escogidos por su conocimiento y participación como agentes del territorio.

En relación al **liderazgo** que pudiera tener un Plan realizado desde la Consellería de Medio Ambiente, pero que implicó a todas las Consellerías con competencias en el litoral, el POLGA, aunque ha sido aprobado por decreto, fue llevado al Parlamento, en un claro intento de búsqueda de consenso de todos los grupos políticos. En este sentido se tiene claro que si este consenso no existe, el instrumento no será bien aplicado. De cualquier forma, hay unanimidad política y social en la necesidad de gestionar mejor el litoral gallego y de que se debía culminar lo antes posible la elaboración de este documento, tal y como quedó patente en las diferentes sesiones parlamentarias habidas durante la fase de trámite de audiencia. De hecho, el POLGA fue iniciado por el anterior equipo de gobierno, no habiéndole afectado el cambio de gobierno al equipo técnico que estaba elaborando el instrumento. Por otro lado, este Plan se encuentra muy bien motivado, lo que si bien no es garantía de que se ejecute correctamente, proporciona argumentos objetivos y sólidos a los distintos partidos políticos o Consellerías para apoyar su aplicación.

Hay que reseñar también el impulso dado en la participación ciudadana, y en la necesaria formación y educación en los valores del litoral defendidos en el instrumento. En efecto, se han dado charlas en los diferentes colegios profesionales, colectivos sociales, asociaciones de vecinos y concellos. Gracias a este esfuerzo han recibido más de 3.000.000 de accesos en su página web y se ha creado un foro social en facebook sobre el POLGA.

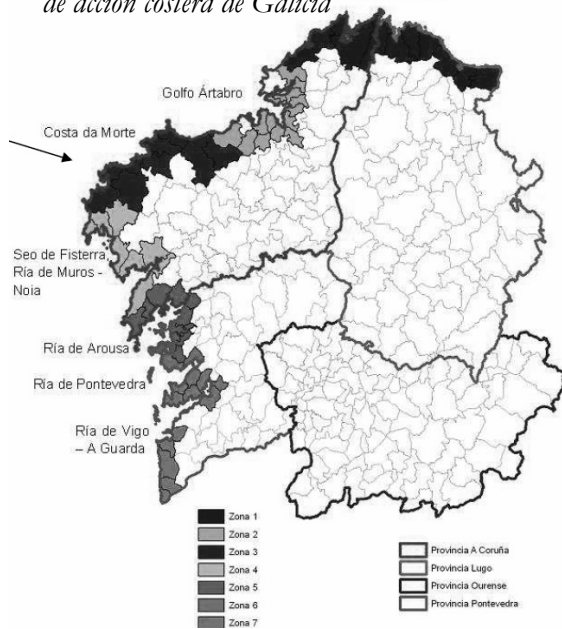
De cualquier forma, al objeto de que el instrumento pueda tener el desarrollo que precisa en el largo plazo, sería conveniente lograr un pacto político y social al respecto, algo que no es nuevo, ya que la figura de **“Pacto Ambiental”** fue creada en Galicia por Decreto de la Xunta 295/2000, aunque en la práctica no haya tenido apenas aplicación.

Es necesario y justo destacar la elevada capacitación y entrega de los técnicos que están trabajando en el POLGA. Su ilusión y trabajo van más allá de sus obligaciones laborales.

Por otro lado, en paralelo a la elaboración del POLGA, se ha impulsado la elaboración de las **Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia (en adelante, DOTGA)**, cuyo documento inicial fue aprobado en el mes de junio

Figura 11. El mapa representa los siete grupos de acción costera de Galicia

A Mariña - Ortegá



Fuente: Rosa Chapela, CETMAR.
<http://www.accioncosteira.es/>

de 2010¹², atendiendo a lo dispuesto en la Ley de 1995.

En relación a los instrumentos relacionados con la actividad de la pesca, destacan los **Grupos de Acción Costera**, donde el sector pesquero es el protagonista. Se trata de asociaciones de carácter local constituidas por las organizaciones del sector pesquero, marisquero y acuícola, de las organizaciones sociales, medioambientales y culturales, entre otras de similar índole que se crean con la finalidad de gestionar una línea de ayudas procedentes de los Fondos Europeos de la Pesca (FEP), en concreto del Eje-4, destinados a elaborar planes estratégicos en

base a ayudas económicas, dentro del período 2007-2013, cuyo destino se orienta a la sostenibilidad social, económica y ambiental de las distintas zonas costeras. En Galicia hay en la actualidad un total de 7 grupos de acción costera que abarcan todos los municipios litorales exceptuando a los de mayor población.

Se trata de un cambio de paradigma en el sector pesquero: de un modelo inmovilista a otro activo y generador de ideas y proyectos mediante la participación del sector en la toma de decisiones del GAC (elaboración de estrategias, selección de proyectos, etc.).

Las Reservas Marinas de Interés Pesquero de Lira y Cedeira también han demostrado ser un instrumento de gran valor. En el proceso de creación de las reservas se incluyó desde su inicio el establecimiento de un sistema de

¹² En febrero de 2011 se publicó en el Boletín Oficial el Decreto 19/2011, de 10 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las directrices de ordenación del territorio de Galicia. Las DOTGA se encuentran disponibles en el siguiente link:
<http://cmati.xunta.es/portal/cidadan/lang/gl/pid/2467>.

participación de los pescadores concretado en la constitución de un grupo de trabajo mixto encargado de la elaboración de una propuesta de gestión de acuerdo con los conocimientos y experiencia basada en el conocimiento tradicional de los propios profesionales del mar. En el funcionamiento de la reserva se cuenta con la participación de los pescadores en su órgano de gestión, seguimiento y control.

Actualmente existe un proyecto de “ordenación integral de la zona marítima destinada al desarrollo de la agricultura mediante la delimitación y caracterización de las zonas aptas para los cultivos marinos y otras actividades relacionadas con los mismos”. Se trata de un plan sectorial de ordenación de parques de tecnología alimentaria que ya fue aprobado por el Gobierno bipartito y que se encuentra ahora en revisión por el nuevo gobierno. Será el futuro **Plan de ordenación de los cultivos en la Zona Marítima de Galicia** que, según las fuentes consultadas, ha levantado cierta polémica por la posible relajación de la protección de algunos espacios integrados en la Red Natura 2000 que podría derivarse de su aplicación¹³.

6. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN

La formación de los administradores del litoral gallego está mayoritariamente vinculada a la ordenación del territorio (arquitectos) y la ingeniería (tanto en el ámbito costero como marino), destacando también la presencia de biólogos marinos. Se observan importantes deficiencias en relación a una formación específica para la gestión integrada de las áreas litorales, aspecto que no se está cuidando por parte de la administración por medio de programas de capacitación de los gestores, ni siquiera se tiene previsto con la inminente aprobación del futuro Plan de Ordenación del Litoral de Galicia. Se echa en falta una política institucional al respecto que además llegaría en el mejor momento, ya que podría servir para garantizar la mejor aplicación posible del instrumento de ordenación que tantos años y esfuerzo ha costado elaborar.

Por otro lado, no se ha llegado a valorar suficientemente las necesidades formativas para la gestión de los asuntos costero-marinos relacionadas con algunas habilidades sociales (resolución de conflictos, dinamización social, etc.), y destrezas personales (técnicas directivas, capacidad de análisis y síntesis ante problemas complejos, etc.). Este problema se encuentra tanto en la

¹³ Puede consultarse en el siguiente link:

http://conselleriamar.xunta.es/web/pesca/detalleactuacion?content=/Pesca/Contidos/Plans_e_actuacions/actuacion_0013.html

administración como en las distintas universidades gallegas, no existiendo una oferta adecuada al respecto.

En las Universidades gallegas no existe una oferta formativa específica para la GIAL, pero sí relacionadas con ésta.

En la **Universidad de Vigo** se encuentra la **Facultad de Ciencias del Mar**. En el plan de estudio de la Licenciatura existe una asignatura troncal de 6 créditos sobre la “Planificación y gestión del Litoral y el Medio Marino”. Sin embargo, no se conocen estudios de postgrado en la materia que posibiliten una mayor especialización. Sí existe, un Máster en Economía, evaluación y gestión del medio marino y de los recursos pesqueros impartido en colaboración entre las Facultades de Ciencias del Mar y de Ciencias Económicas y Empresariales, aunque este postgrado es de vocación primordialmente productiva.

En la **Universidad de La Coruña** existe un **Instituto Universitario de Estudios Marítimos**. Se trata de un centro propio de la Universidad de la Coruña junto con las Autoridades Portuarias de La Coruña, Ferrol-San Cibrao y villagarcía de Arousa. Este centro se dedica a la investigación, actividades docentes y el asesoramiento técnico sobre temas relacionados con conocimiento especializado en el ámbito de las ciencias y técnicas del mar. El Instituto ofrece un Máster en Administración Marítima y Gestión Portuaria.

En el seno de este Instituto se encuentra adscrito el **Observatorio del Litoral de Galicia**, impulsado por un grupo de investigadores del Área de Derecho Administrativo. Este observatorio ha desarrollado una gran labor y ha acumulado la experiencia y buen hacer necesario para que haya obtenido ya un merecido reconocimiento en España. Constituye una extraordinaria oportunidad la creación de un Máster especializado en GIAL que pudiera aprovechar para transferir toda la experiencia y conocimiento que el Observatorio ha ido atesorando desde su creación.

En las universidades gallegas existen grupos de investigación con experiencia e interesantes trabajos en la gestión del litoral. Sin embargo no se han logrado identificar mecanismos que aseguren la relación permanente entre la oferta formativa de las universidades y las necesidades de los administradores y técnicos de la administración gallega. Se echa en falta una estrategia formativa de colaboración en este sentido.

Por otro lado, en el mes de octubre de 2010 el “Campus do Mar” de la Universidad de Vigo logró la calificación de Campus de Excelencia de ámbito regional, lo que significa que dentro de 5 años (cuando será evaluado) el Campus tendrá que ser una referencia a nivel europeo en relación al ámbito

marino, lo que supone una excelente oportunidad para el impulso de actividades formativas relacionadas con la gestión integrada de las áreas costero-marinas, el impulso de trabajos de investigación, la colaboración de las universidades con la administración pública, la creación de redes de trabajo y conocimiento, etc. Para el desarrollo de esta iniciativa, el Ministerio de Educación concederá un crédito de 5,3 millones de euros a la CCAA. La iniciativa “Campus do Mar” de Vigo se caracteriza por realizar una apuesta interregional con Portugal, por la que agrupará toda la investigación marina que se realiza en Galicia y el norte de Portugal.

Por otro lado, la Consellería do Mar de Galicia también tiene una oferta formativa que canaliza a través de una serie de centros adscritos a la misma y orientados a la formación en distintas materias relacionadas con las actividades marítimas. Estos centros son el Instituto Galego de Formación en Acuicultura - IGAFa-, el Instituto Politécnico Marítimo-Pesqueiro do Atlántico, la Escola Oficial Náutico-Pesqueira de Ferrol y el Aula de Seguridade e Salvamento de Ferrol.

7. RECURSOS

No se han logrado identificar, en el presupuesto del gobierno autónomo, partidas presupuestarias destinadas específicamente a la gestión integrada del litoral. No existe un programa de inversiones serio que aborde la gestión del medio costero-marino en sus diferentes aspectos (formación, capacitación, educación y concienciación, participación, herramientas para la gestión, información, investigación, etc.). Por el contrario se encuentran sesgos de finalidad productiva en las inversiones destinadas a la costa. Por otro lado, se observa una falta de compromiso presupuestario para los años venideros en el desarrollo de ciertos instrumentos o planes que debieran en principio ser orientados al largo plazo, como los destinados a educación, formación, etc.

La mayoría de los presupuestos de interés para el litoral de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e infraestructuras se encuentran relacionados con la ordenación del territorio, en una apuesta clara por el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia (POLGA). En cuanto a la Consellería do Mar, sorprende positivamente el destino de fondos de cierta relevancia al fomento de la organización sectorial del sector pesquero (cofradías de pescadores, encuentros de pescadores, etc.) y también los fondos destinados a su participación (Grupos de Acción Costera, que han recibido 40 millones de euros del Fondo Europeo de la Pesca, y Reservas Marinas de Interés Pesquero).

Aunque existe cierta transparencia para conocer los presupuestos de las distintas instituciones, ésta sigue sin ser suficiente, sobre todo cuando trata de llegarse a cierto nivel de detalles. No está claro el presupuesto destinado a cada instrumento, y a veces hay que tratar de asociarlos por la temática del proyecto al que aparece ligado. En ocasiones aparecen grandes partidas presupuestarias ligadas a proyectos de título muy amplio, que podría concretarse en casi cualquier cuestión relacionada, por ejemplo, con la sostenibilidad. Es necesario un mayor esfuerzo de transparencia en este sentido.

La apuesta clara de la Xunta para la elaboración del POLGA se constató en los presupuestos de la Comunidad Autónoma, asociados al proyecto 2010 00321, y de denominación “Promoción da ordenación do territorio e a protección da paixaxe”. Así, el presupuesto disponible ascendió en 2010 a 1.850.000 euros, estando previstos 1.295.000 para 2011, 777.000 euros para el 2012 y un total de 1.295.000 euros para el 2013 y los años siguientes. En efecto, la Dirección General de Sostenibilidad y Paisaje de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e infraestructuras está haciendo una gran apuesta por la ordenación del litoral, para ello también tiene comprometidos presupuestos en el proyecto 2010 00322, de “Coordinación e información territorial”, más de dos millones de euros invertidos para 2010 y más de 4 millones y medio de euros comprometidos para los años venideros. Esta Dirección General también realiza una apuesta clara por la educación ambiental, por medio del proyecto 2010 00319, de “fomento de la educación para la sostenibilidad”, con más de un millón trescientos mil euros para el año 2010 y más de 3 millones de euros comprometidos para los siguientes años.

Por su parte, la Consellería do Mar dedica grandes cantidades de dinero al servicio de Guardacostas, del orden de más de 14 millones de euros. También destaca un proyecto (2007 00560), de “Prospección, planificación, adecuación y mejora de las zonas de producción”, con un presupuesto de casi 15 millones de euros.

Los fondos destinados a los Grupos de Acción Costera parecen estar contemplados a través de la Dirección General de Ordenación y Gestión de los Recursos Marinos, a través del proyecto 2010 01042, de “Convenios para asistencia técnica con entidades asociativas”, con un presupuesto de 1.176.000 euros para el año 2010. Por otro lado, también existe otro proyecto donde podrían estar contemplados, es el 2010 01043, de “Convenios para vixiancia con entidades asociativas”, aunque esto en principio pareciera estar más relacionado con las Reservas Marinas de Interés Pesquero. En cualquier caso se destina un presupuesto de casi 2 millones y medio de euros. Sorprende positivamente que existan una serie de proyectos con fondos asociados nada desdeñables destinados al fomento de la organización sectorial en materia de

pesca (cofradías de pescadores, encuentros de pescadores, etc.). Por último se encuentran también fondos destinados a la formación a través del proyecto 2009 00899, denominado “Plan Integral de formación marítimo pesquera y portuaria de Galicia, con un presupuesto destinado de cerca de un millón trescientos mil euros.

8. CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN

Galicia dispone de un conocimiento de su medio costero-marino aceptable para la toma de decisiones, los problemas son conocidos y también por lo general sus causas, queda por dilucidar cómo se responderá a los problemas y retos detectados, y si esa respuesta será firme y decidida, y por tanto se destinarán medios y recursos para ello, o si por el contrario, se optará por retrasarla en el tiempo.

El Instituto Español de Oceanografía cuenta con dos Centros Oceanográficos en Galicia, el de A Coruña y el de Vigo. Ambos centran sus investigaciones en las áreas de pesquerías, acuicultura y medio marino y protección ambiental.

Por otro lado, en Galicia se están desarrollando trabajos e investigaciones que le están permitiendo alcanzar un conocimiento aún más profundo de su medio costero y marino.

En efecto, la **Consellería do mar** cuenta con varias instituciones dedicadas a la recogida información y generación de conocimiento sobre el medio marino, y en la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras se ha desarrollado, por medio de la **Dirección General de Sostenibilidad y Paisaje**, un concienzudo y detallado trabajo de recogida y generación de información del litoral sin precedentes en la región. Además, han incorporado toda la información en un Sistema de Información Geográfico del litoral del que está prevista su actualización periódica. Toda esta información es accesible y de descarga gratuita, y servirá para el futuro desarrollo e implantación del POLGA. Por último, existen en Galicia una **Facultad de Ciencias del Mar** de la Universidad de Vigo y un **Instituto de Estudios Marítimos**, al que además se encuentra adscrito un **Observatorio del Litoral**, ambos desarrollados en el marco de la Universidad de la Coruña.

A pesar de todos estos avances, es cierto que no existe en la comunidad gallega un sistema que aglutine toda la información pública existente referente al litoral, con lo que es **difícil llegar a alcanzar una visión omnicomprendensiva** de los problemas que afectan al litoral gallego.

En cuanto a la disponibilidad de la información, se cuenta con un **Centro de Investigación e Información Ambiental** cuyo objetivo principal consiste precisamente en integrar la adquisición, el almacenamiento, la visualización y el procesamiento de la información, además de la realización de investigaciones y estudios ambientales prospectivos como herramienta básica para alcanzar un desarrollo sostenible en Galicia. Se organiza en tres servicios, el de gestión e la información ambiental, el de observación y prospectiva ambiental y el servicio de investigación ambiental.

Este centro podría ser el marco idóneo para lograr esa visión omnicomprendensiva del medio costero-marino gallego. Sólo habría que ampliar sus funciones de manera que se trate el litoral de manera específica.

La Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras cuenta también con un **Sistema de Información Ambiental de Galicia (SIAM)**, cuya función es facilitar el acceso a la información medioambiental de público en general, usuarios expertos/investigadores y otras administraciones. Se encuentra integrado en la Secretaría General de Calidad y Evaluación Ambiental.

Es posible realizar consultas telefónicas o electrónicas al SIAM. Se ha comprobado el servicio a través de la segunda vía, resultado plenamente satisfactorio, habiendo recibido en el correo no sólo los resultados de la consulta, sino además links para aumentar la información. La contestación se recibió el día después de realizada la consulta.

El SIAM publica mensualmente un **boletín de Información Ambiental** donde se incluye información relativa a normativa, convocatorias, así como las últimas novedades bibliográficas de la Consellería. Se puede consultar a través de la web del SIAM o bien dándose de alta para recibirlo automáticamente en el correo electrónico, con la opción adicional de recibir un correo diario con convocatorias de ayudas, subvenciones, cursos y actividades, etc. El SIAM se encuentra adscrito a la Secretaría General de Calidad y Evaluación Ambiental, siendo ésta el punto focal autonómico de la Red Eionet (Red Europea de Información y Observación del Medio Ambiente de la Agencia Europea de Medio Ambiente).

Aunque el CEIDA (Centro de Extensión Universitaria y Divulgación Ambiental de Galicia) se dedica más bien a tareas de educación ambiental, publica con carácter semestral la **revista “Ambientalmente sustentable”** con el objetivo de divulgar actividades científicas, abordar temas socioambientales de actualidad y presentar propuestas innovadoras de investigación-acción, reflexión teórica y gestión.

Resulta muy interesante lo mencionado por el **POLGA**, en su programa de actuación 2.3 Para la transferencia de conocimiento y buenas prácticas en la gestión de las áreas litorales, al proponer la **Integración en la red nacional e internacional de GIZC (gestión integrada de zonas costeras)** de la Xunta de Galicia.

Por último, el **Defensor del Pueblo** ha recogido reiteradamente quejas en su informe al Parlamento autonómico sobre incumplimiento de la normativa de acceso a la información ambiental tanto por los entes locales como por parte de la Xunta.

9. EDUCACIÓN Y CONCIENCIACIÓN

Se observa una preocupación creciente en la ciudadanía gallega por la urbanización de su litoral y por el declive de las pesquerías. Sin embargo, esto no se traduce necesariamente en una amplia concienciación ambiental, sino que son cuestiones más relacionadas con la identidad del paisaje gallego y la sostenibilidad de sus economías.

Galicia cuenta con una **Estrategia de Educación Ambiental** desde finales de los noventa, que consta de una primera parte dedicada a los aspectos generales de la educación ambiental y una segunda donde se abordan de manera sectorial los distintos temas de la Educación Ambiental. Para ello hace una breve descripción del estado de la cuestión en la actualidad, experiencias y programas, legislación aplicable, etc., y por otro lado marca objetivos y recomendaciones para acciones y programas concretos. Se trata de un documento marco para orientar la actividad de las administraciones, universidades y otras instituciones, fundaciones, asociaciones, movimientos sociales, etc. Se orienta al medio-largo plazo y parte de un consenso logrado a través de un proceso participativo en su elaboración.

El **Centro de Extensión Universitaria y Divulgación Ambiental de Galicia** promueve la educación ambiental en todos los sectores sociales, así como el intercambio científico y cultural en el fomento de las buenas prácticas existentes. El CEIDA organiza sus esfuerzos en torno a una serie de áreas temáticas, entre las que se encuentra el medio marino, pero no las zonas costeras. Sin embargo, entre los programas de educación ambiental ofertados, se encuentra “O mar e a costa, recursos valiosos para todos”, impartido durante todo el año y destinado a la Educación Primaria y Secundaria, Bachillerato y Ciclos Formativos, Asociaciones y otros colectivos. El centro cuenta además con un Aula del Mar (la antigua casa del farero de los “Faros de Mera”), donde se encuentra una exposición interpretativa permanente.

La Xunta impulsa una serie de proyectos e iniciativas de educación ambiental, se destacan las siguientes:

- Programa de la Xunta de Galicia denominado **“Axenda 21 escolar”**, pensado para facilitar la implicación de los centros educativos en la educación para la sostenibilidad. Se encuentra coordinado por las Consellerías de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras, desde la Dirección Xeral de Sostibilidade e Paisaxe y la Consellería de Educación e Ordenación Universitaria. Este programa nació en el año 2004, si bien posiblemente la precipitación y el escaso apoyo y asesoramiento existentes repercutieron negativamente en su desarrollo. Fue dos años después, en el curso 2006-2007 cuando se retomó con éxito el proyecto y se sentaron las bases de un programa que se va integrando en los centros de enseñanza primaria y secundaria de toda Galicia. Es quizá lo más destacable en la experiencia de la comunidad en educación ambiental.
- **Ayudas a actividades de Educación para la sostenibilidad.** La Dirección Xeral de Sostibilidade e Paisaxe convoca anualmente desde el 2006, una orden de ayudas destinadas a ayuntamientos para la realización de actividades de educación como campañas de sensibilización, actividades didácticas, etc., dirigidas a la ciudadanía.
- **Observatorio gallego de Educación Ambiental.** Es un órgano colegiado de participación, consulta y asesoramiento de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras en relación con el desarrollo de la Educación Ambiental en Galicia.
- **Estudio diagnóstico de la educación ambiental en Galicia.** Recoge información actualizada de los distintos sectores de la educación ambiental, así como un estudio demoscópico sobre la cultura ambiental en Galicia. Además de ser un trabajo de investigación social, fue un proceso de dinamización de los sectores y colectivos que operan en el campo de la educación ambiental en Galicia, contribuyendo a consolidar canales de diálogo y colaboración y coordinación entre ellos. Se observa la intención de continuar haciendo el estudio, pero sólo se encuentran publicados los datos de 2007 y 2008.

10. PARTICIPACIÓN

No existe en la comunidad autónoma gallega un órgano específico para la participación en los temas costero-marinos. Dependiente de la Consellería de

Medio Ambiente, existe desde finales de los 90 el **Consejo Gallego de Medio Ambiente del que forman parte los grupos ecologistas gallegos más importantes, centros de investigación, representantes de intereses sociales y económicos y un conjunto dominante de altos cargos de la propia Xunta de Galicia. Constituye por lo tanto el organismo de participación ambiental en Galicia.**

Por otro lado, parece existir un interés creciente de la Xunta por facilitar los procesos de participación. En efecto, por un lado la elaboración del POLGA ha contado con un proceso participativo amplio, primero a través de la consulta y visita a todos los ayuntamientos costeros y las consellerías implicadas y luego a través de la aplicación de un método DELPHY a los principales actores costeros de Galicia. También la Consellería do Mar parece estar facilitando estos procesos a través de la concesión de fondos destinados al fomento del asociacionismo en el sector pesquero, mediante ayudas a cofradías o para el encuentro entre pescadores. También está destinando importantes partidas presupuestarias al desarrollo de la actividad de los Grupos de Acción Costera o a las Reservas Marinas de Interés Pesquero, donde los pescadores forman parte de los órganos de decisión y gestionan las Reservas junto con la administración. Este nuevo enfoque de incorporar al usuario a la gestión de su propio entorno está dando muy buenos resultados.

Además de lo anterior, el ciudadano no dispone de mecanismos para su participación en la gestión del entorno costero-marino más allá del propio Defensor del Pueblo, más orientado a defender al ciudadano de la administración que a canalizar su participación en los procesos de gestión pública.

En consecuencia, la forma más común de participar es a través de los grupos ecologistas y conservacionistas que, de este modo, están contribuyendo a la realización de una función propia de la Administración pública de Galicia. La mayor parte de los grupos ecologistas en Galicia se integran en la **Federación Ecoloxista Galega**. Uno de los más activos es **ADEGA** que mantiene una revista (CERNA).

**ANDALUCÍA & CANTABRIA & CATALUÑA &
COMUNIDAD VALENCIANA & GALICIA & ISLAS
BALEARES & ISLAS CANARIAS & PAÍS VASCO &
PRINCIPADO DE ASTURIAS & REGIÓN DE MURCIA**

V.

Materiales para el debate LA GESTIÓN DEL LITORAL EN ANDALUCÍA

*Las Comunidades Autónomas y la Gestión Integrada
de las Áreas Litorales (GIAL) en España*

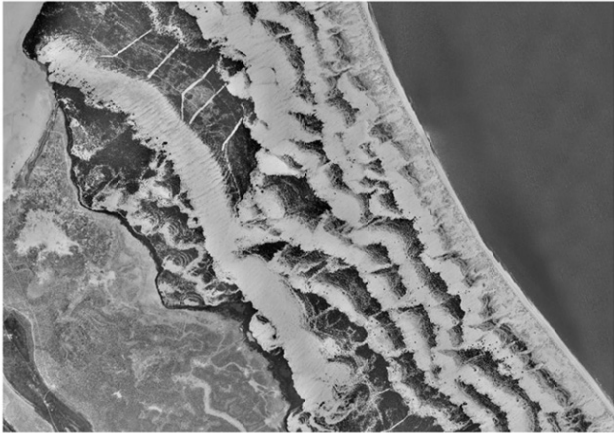
- 1. POLÍTICA Y ESTRATEGIA**
- 2. NORMATIVA**
- 3. COMPETENCIAS**
- 4. INSTITUCIONES**
- 5. INSTRUMENTOS**
- 6. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN**
- 7. RECURSOS**
- 8. CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN**
- 9. EDUCACIÓN Y CONCIENCIACIÓN**
- 10. PARTICIPACIÓN**

Figura 12. Ejemplos de la realidad costera de Andalucía

ANDALUCÍA

Superficie de municipios costeros respecto del total de provincia costeras	18%	Habitantes en municipios costeros respecto del total en provincias costeras	60%	Superficie de la región por cada kilómetro de costa	93 km²/km	Porcentaje de suelo artificial en los primeros dos kilómetros de costa	21%	kilómetros de costa entre puertos deportivos	19 km	Habitantes en provincias costeras respecto de amarres disponibles en los puertos deportivos	262 hab./amarre
Superficie de Puertos del Estado en la región respecto al total nacional	29%	Número de buques de pesca en la región respecto al total nacional	16%	Capacidad de los buques de pesca de la región respecto de todo el país	13%	Turistas extranjeros en la región por cada habitante de los municipios costeros	2,5 turistas/hab.	Turistas extranjeros en la región por cada kilómetro de costa	7.870 turistas/km	Plazas turísticas en la región por cada kilómetro de costa	396 plazas/km

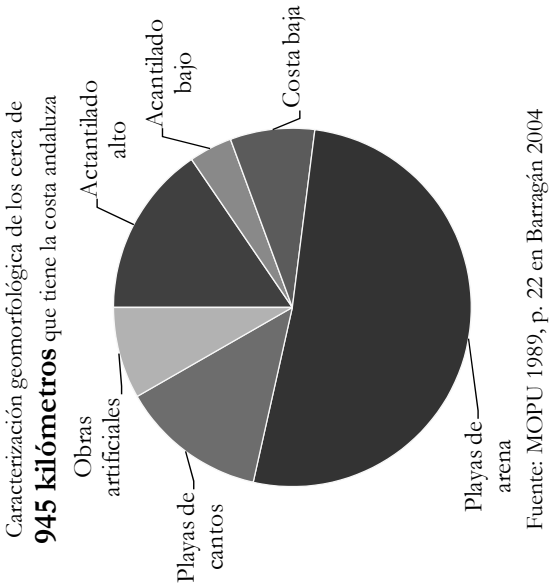
Cordón dunar en Doñana (Huelva)



Invernaderos en las Dalias (Almería)



Fuente: Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA)



Redacción: Javier García Onetti, Javier García Sanabria

Dirección: Juan Manuel Barragán Muñoz

Revisión y coordinación regional: Juan Manuel Barragán Muñoz
gestioncostera.regial@uca.es

El presente documento es uno de los 10 informes elaborados para cada una de las comunidades autónomas costeras española. Forman parte del proyecto para la constitución de la Asociación Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales (REGLAL) y se han realizado a partir una metodología común, que ha conllevado más de 70 entrevistas a lo largo de dos meses en las diez comunidades autónomas. Con este trabajo se pretenden aportar los elementos necesarios para sustentar el debate interno de constitución de dicha Red, cuyo objetivo no es otro que mirar al presente y al futuro de las costas españolas, abriendo un necesario proceso de reflexión y diálogo, partiendo de la búsqueda de puntos de encuentro y la construcción puentes, sin dejar de realizar la reflexión crítica necesaria para ello. La información contenida es el resultado de un trabajo de síntesis y abstracción, basado en la experiencia de los miembros de REGLAL y de los expertos entrevistados al efecto. Pese a la fase de investigación para complementar el proceso, este trabajo no pretende ser descriptivo o académico, pues no es el objetivo que motiva su elaboración. Para realizar las conclusiones y propuestas expuestas se han tomado como referencia los principios de la Gestión Integrada de Áreas Litorales (GLAL)¹⁴ consensuados por los miembros de la Red. De igual forma, debe apuntarse la intención de la Red de incorporar en este proceso de reflexión a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

¹⁴ La Gestión Integrada de Áreas Litorales es un proceso dinámico, continuo e iterativo destinado a promover el desarrollo sostenible de las zonas costeras mediante la integración de políticas, objetivos, estrategias y planes sectoriales en el espacio y el tiempo y la integración de los componentes terrestres y marinos del litoral. Se trata, por tanto, de un instrumento al servicio de una política pública basado en la cooperación y la participación (Barragán Muñoz, 2003).

1. POLÍTICA Y ESTRATEGIA

Andalucía ha tratado en multitud de ocasiones de abordar políticas ambiciosas respecto del litoral y del medio ambiente. Sin embargo, es probable que el fracaso de las anteriores políticas públicas respecto a esta área radique en que las iniciativas de GIAL no se han interpretado desde la perspectiva del concepto de gobernanza.

Además, la GIAL no ha sido tradicionalmente un asunto de interés prioritario para la Junta de Andalucía, si bien en los últimos años se ha dado un giro importante como reacción a la degradación evidente del espacio litoral y de algunos recursos costero-marinos. Prueba de ello es la inclusión de la GIAL en la agenda política para el impulso de la **Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras (EAGIZC)**, elaborada como **Propuesta** entre 2006 y 2007. La concentración de esfuerzos en la política de gestión del agua (tal y como se preveía en la EAGIZC), la crisis económica y los continuos cambios en la estructura administrativa del Gobierno Regional, han retrasado el desarrollo de la estrategia. Sin embargo, tal y como apuntan en el mismo prólogo los consejeros de Medio Ambiente y de Ordenación del Territorio, se emplaza la aprobación de la EAGIZC *a lo largo de la VIII Legislatura autonómica, entre 2008 y 2012*, con lo que habrá que estar pendientes a los próximos pasos.

Por tanto, puesto que la EAGIZC permanece como documento de propuesta, se puede decir que la política de GIAL en Andalucía por ahora se limita a buenas intenciones. La propia EAGIZC establece como primer objetivo estratégico la “formulación de una política institucional para la GIAL” suficientemente sólida. Mientras tanto, valga de referencia los pasos que esta Comunidad está dando en materia de aguas, con la aprobación, por ejemplo, del **Acuerdo Andaluz por el Agua** en 2009.

Además de la EAGIZC, han surgido importantes iniciativas políticas para la GIAL en distintas Consejerías del Gobierno Regional. Sin embargo, estas no han fructificado todavía, si bien hacen albergar esperanzas fundadas de que se asiste al inicio de la quiebra del modelo de gestión vigente. Destaca, por ejemplo, la **Estrategia de Desarrollo Sostenible: Agenda 21 de Andalucía**, aprobada 2003 tras un intenso proceso participativo, en la que se localizan 2 Áreas Temáticas con especial interés para la GIAL: (2) “Conservación del mundo marino y costero y gestión sostenible de sus recursos”, y (10) “Desarrollo integral del litoral”. Cabe apuntar el proceso actual de elaboración de la **Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de la Biodiversidad**, con especial incidencia sobre el litoral y el medio marino. Introduce además la necesidad de aplicar un enfoque ecosistémico en la gestión, desde la perspectiva de la integración y la coordinación y a través de una gestión

participativa y compartida. Entre los objetivos apuntados en su documento inicial de trabajo, destaca el de **Promover la sostenibilidad de la biodiversidad a través de la gestión integral del Medio Marino y Litoral** (4.5), con dos acciones especialmente interesantes: **Aprobar y desarrollar la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras y Desarrollar los Programas de Medidas por Demarcaciones Marinas, derivados de la aplicación y transposición de la Directiva de Estrategia Marina y el anteproyecto de Ley Estatal de Protección del Medio Marinos.**

El litoral empieza, por tanto, a estar presente en la mayor parte de las políticas públicas andaluzas; eso sí, a través de una aproximación sectorial, y sin llegar a adquirir el protagonismo de otros recursos que, históricamente, han concentrado los esfuerzos de las instituciones públicas (forestales, hídricos, etc.). Es interesante realzar el importante hecho de que exista legitimidad democrática en Andalucía para desarrollar un proyecto andaluz sobre GIAL, pues el propio Parlamento Andaluz ha instado al Ejecutivo a llevarlo a cabo (**Proposición no de ley relativa a la gestión integrada de zonas costeras, 1 y 2 de junio de 2005**).

Se destaca otro aspecto novedoso, y absolutamente positivo, observado al menos en los discursos políticos: el sentido de gobernanza que adquiere de forma progresiva la acción de gobierno en Andalucía. Ello es especialmente valioso para el litoral, pues este es uno de los escenarios políticos más complejos que pueda imaginarse.

De hecho, la Propuesta de EAGIZC incide en un cambio de paradigma institucional sobre el sistema de gobernanza del espacio costero. Uno de los pilares de esta iniciativa es, precisamente, la intención de que sea una acción corporativa, asumida por el conjunto del gobierno regional. No en vano se trata de un proyecto a largo plazo (entre 8 y 12 años). Como asume la propia iniciativa, solo se llevará a cabo una apuesta de estas características si se cumplen varios prerequisites fundamentales: Voluntad política; acompañamiento real; liderazgo convincente; recursos suficientes...

2. NORMATIVA

En Andalucía existe un importante cuerpo legal que afecta directa, o indirectamente, a la gestión de las zonas costeras, pero sin una legislación específica para la GIAL. Ninguno de los numerosos instrumentos reglamentarios vigentes permite la gestión integrada del litoral.

En Andalucía, y por diferentes motivos, los ensayos normativos con algún interés para la gestión de las zonas costeras han sido neutralizados (es el caso de las **Directrices Regionales del Litoral de Andalucía, Decreto 118/1990**). Destacan las leyes referidas a la ordenación del territorio y al urbanismo, como la **Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía** (modificada por la **Ley 1/2006**), con interesantes referencias a la ZSP y al DPMT, y la **Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de Andalucía** que, aunque define los principales instrumentos de gestión tanto territoriales como sectoriales, solo regula el espacio terrestre. Destaca la reciente aprobación parlamentaria de la **Ley 9/2010 de Aguas para Andalucía**, que surge del Acuerdo Andaluz por el Agua, con un espíritu muy similar a lo previsto en la EAGIZC, con principios de gobernanza e incorporando importantes cambios institucionales y de modelo para la gestión de este recurso. Trata además asuntos de interés para la gestión costera al incorporar en su ámbito de gestión las aguas costeras y de transición (adaptándose a la Directiva Marco de Aguas). En cuanto a materia ambiental se acaba de anunciar la elaboración de la **nueva norma de gestión de los Espacios Naturales**, que sustituirá la **Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección**. La nueva ley deberá incorporar los avances en la materia, provenientes sobre todo de la Ley 42/2007 del Estado, que crea las figuras de Áreas Marinas Protegidas.

Todavía no se regula el medio marino y sus recursos en sintonía con sus características especiales y de acuerdo a las competencias de la Comunidad Autónoma andaluza. Por ahora la normativa es meramente sectorial.

Al igual que ocurre en la escala regional, tampoco existe normativa específica para la GIAL en la escala local, con lo que esto significa atendiendo a los problemas intra e intermunicipales y a las importantes competencias que asume esta escala.

Es urgente, por tanto, el desarrollo de una base legal para la gestión de las zonas costeras que sea sencilla, con capacidad de adaptarse a la estructura administrativa y competencial, y a diferentes realidades físico-naturales, que regule los incentivos para el acercamiento común a metas compartidas, que tenga un carácter voluntario, etc.

La EAGIZC contempla la necesidad de elaborar una “Ley Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras” (Acción 19), así como realizar un “Compendio normativo para la gestión de los recursos costero marinos de Andalucía” (Acción 20).

3. COMPETENCIAS

Las funciones públicas relacionadas con la GIAL están repartidas entre las diferentes escalas territoriales de administración: AGE, CAA y Administración Local. En ocasiones, tal confluencia de responsabilidades se manifiesta en forma de desencuentro institucional. Ello hace pensar en la necesidad imperiosa de coordinación y cooperación; sobre todo porque es difícil concebir un proyecto integrado de gestión del litoral sin el concurso de los tres ámbitos administrativos.

Las competencias del Gobierno Regional en el medio marino no han sido todavía plenamente desarrolladas. Ostenta competencias de enorme trascendencia para la GIAL, definidas por el Estatuto de Autonomía de Andalucía, pero éste ha sido recientemente modificado (**Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía**). Esta reforma supone cambios relevantes sobre el litoral, pues establece nuevas responsabilidades sobre el DPMT, algo similar a lo ocurrido en Cataluña y a lo también previsto en Baleares. Tras las reuniones de la comisión mixta de transferencias Andalucía-Estado, ésta será efectiva a partir de abril de 2011. Cabe esperar que se tome de referencia lo ocurrido en otras transferencias (sobre la gestión del agua en Andalucía o del DPMT en Cataluña, por ejemplo) para evitar que se repitan errores y dificultades que ralentizan y entorpecen enormemente el desarrollo efectivo de los cambios. También habrá que estar atentos a las repercusiones de esta situación en materia de GIAL pues, entre otras cosas, ofrece la posibilidad de que una misma administración gestione y ordene de manera conjunta el espacio terrestre, la ZSP, el DPMT e incluso algunos aspectos del medio marino.

La gestión de los recursos hídricos constituye una magnífica oportunidad para la GIAL. Recientemente también se ha procedido al traspaso de competencias a la Junta de Andalucía de la gestión de las aguas de la Cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la comunidad autónoma (**Real Decreto 1666/2008**).

En cuanto a la coordinación entre el Gobierno Central y el Regional, al contrario que en otras CCAA, ha sido imposible establecer con Andalucía un Convenio de Colaboración para la Gestión Integrada de las Zonas Costeras. Existen experiencias de esta cooperación muy interesantes, dependientes no tanto de instrumentos formales estables como de iniciativas puntuales. Destacan, por ejemplo, las iniciativas llevadas a cabo entre 2006 y 2009 entre la Demarcación de Costas Andalucía-Atlántico y la Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente en Cádiz; o la colaboración actual en el Proyecto de Gestión Integrada del Litoral ‘CAMP Levante de Almería’ (Plan

de Acción del Mediterráneo). En 2009, para afrontar un problema ambiental puntual, se creó la **Comisión Interadministrativa para gestionar de forma coordinada el estuario del Guadalquivir**, representada por la Administración estatal, autonómica y local competente (así como por los agentes socioeconómicos interesados).

La EAGIZC afronta este reto a través de diversas acciones para “Mejorar la coordinación y cooperación institucional” a través de *Protocolos, Convenios, Programas Conjuntos y órganos colegiados formales específicos de GIAL*.

4. INSTITUCIONES

En Andalucía no existe una administración, institución o departamento especializado en la gestión del litoral (como ocurre con la Dirección General de Costas del MIMAM, o en otras CCAA). Las responsabilidades más vinculadas al litoral y sus recursos están muy repartidas, destacando los departamentos de Medio Ambiente, Obras Públicas (que incluye la ordenación del territorio), Turismo, Agricultura-Pesca y Cultura. Pese a esta confluencia de instituciones, no hay órganos de coordinación, cooperación o asesoramiento en esta materia.

Sin embargo, al contrario de lo habitual, sí que existen instituciones en el Gobierno Regional que asumen, de manera explícita en la definición de sus funciones, cierta responsabilidad en materia específica de GIAL. Se trata de los departamentos competentes en materia de ordenación del territorio y de medio ambiente. En el primer caso, desde la última reorganización de la administración regional, esta responsabilidad recae en la **Consejería de Obras Públicas y Vivienda**, en la que se encuentra ahora la de ordenación del territorio, a través de la **Secretaría General de Planificación, Ordenación Territorial, Infraestructuras y Movilidad Sostenibles** (Decreto 135/2010), que asume como parte de su responsabilidad (además de la ordenación del litoral) el impulso, elaboración y seguimiento de estrategias en su ámbito de competencias, particularmente las relativas a la *gestión integrada de áreas litorales*. La **Consejería de Medio Ambiente**, por su parte, mediante el Decreto 139/2010, asume a través de la **Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental** (competente en materia de ZSP del DPMT, vertidos al DPMT, etc.) el impulso y desarrollo de actuaciones para la protección y *gestión integrada y sostenible del litoral*.

De manera más sectorial, desde la Dirección General del Medio Natural (CMA) se llevan los programas de gestión sostenible del medio marino. La Dirección General de Pesca y Acuicultura (Consejería de Agricultura y Pesca) es responsable de la pesca en aguas interiores, y acuicultura y marisqueo. La

Dirección General de Urbanismo (Consejería de Obras Públicas y Vivienda) ha creado hace muy pocos años las Oficinas del Litoral en las provincias de Málaga y Cádiz. Para la gestión del patrimonio cultural sumergido se ha creado el Centro de Arqueología Subacuática (dependiente de la Consejería de Cultura).

Por otro lado, Andalucía, al igual que el resto de CCAA costeras, se está viendo obligada a afrontar la crisis económica mediante la reordenación de su sector público y la consiguiente fusión y desaparición de múltiples agencias, fundaciones, empresas públicas que habían ido surgiendo en los últimos años. Si hace apenas 5 años se creó la **Agencia Andaluza del Agua** para el desarrollo de las nuevas competencias en esta materia, después la reordenación (establecida por el Decreto Ley 5/2010, de 27 de julio), esta Agencia se fusionará con la **Empresa pública de Gestión Medioambiental, EGMASA**, para crear una única **Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía**, como agencia pública empresarial.

Sin embargo, las constantes reestructuraciones a la que está siendo sometida la administración en los últimos años dificultan la continuidad de políticas, de modelos de gestión o de iniciativas de medio o largo plazo, además de confundir al ciudadano y dificultar la coordinación interadministrativa. En los últimos cuatro años (cuando comenzó a elaborarse la EAGIZC) ha habido tres responsables diferentes al frente de la Consejería de Medio Ambiente (institución que lideró el proyecto) y se han sucedido hasta tres estructuras administrativas distintas en el gobierno regional. Ante esta situación, la EAGIZC, que en su elaboración sí ha resultado ser un ejemplo interesante de colaboración interadministrativa, propone crear una **Agencia Andaluza de GIAL**, así como **divisiones específicas para los asuntos costeros** en otros departamentos a fin de mantener cierta estabilidad y continuidad a la hora de afrontar los cambios y acciones que propone.

5. INSTRUMENTOS

Casi todos los departamentos de la administración autonómica poseen algún instrumento sectorial de tipo estratégico que interesa a la GIAL. Sin embargo, no se ha diseñado un Programa Andaluz de GIAL.

Al contrario que en otras CCAA, en Andalucía el medio ambiente tiene especial protagonismo en el desarrollo de instrumentos con especial influencia en litoral y con un interés manifiesto en materia específica de GIAL (debido en gran medida a que los instrumentos de ordenación territorial del litoral se han retrasado considerablemente). En el **II Plan de Medio Ambiente de**

Andalucía (PMA 2004-2010), se destacan entre sus objetivos la intención de “Consolidar la gestión integrada del litoral desde la perspectiva de la sostenibilidad”, con una línea estratégica dedicada a la “Gestión ambiental integrada del litoral”. En cuanto a la gestión de la ZSP, entre 2004 y 2006 se elaboraron los **Criterios para la gestión de la ZSP del DPMT de Andalucía**.

En materia de medio marino, hay todavía una importante tarea pendiente en materia de gestión, si bien la Consejería de Medio Ambiente puso en marcha el **Programa de Gestión Sostenible de Recursos para la Conservación del Medio Marino Andaluz**, para profundizar en el conocimiento de este espacio como paso necesario para afrontar su administración.

En cuanto a la ordenación del territorio, el **Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA)** aprobado en 2006, debería haber sido la principal referencia en materia de ordenación de espacios y recursos en esta región, si bien su aprobación y puesta en marcha se retrasó considerablemente. Además de otorgar especial relevancia al litoral y apuntar que requiere de forma prioritaria políticas de integración y cooperación, establece como directriz la necesidad de elaborar un “**Programa Regional de ordenación del litoral**” que incorpore los criterios de la gestión integrada de zonas costeras. En cuanto a los **Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional de Comarcas Litorales**, que deben desarrollar el POTA en estas zonas, establecen los elementos básicos para la organización del territorio, sirviendo de marco de referencia territorial para el desarrollo y coordinación del resto de políticas e iniciativas tanto públicas como particulares. Actualmente hay 8 aprobados, 5 en tramitación y 1 aprobado y en revisión. De los aprobados, cabe resaltar la protección de espacios libres en los primeros 200m de costa.

En cualquier caso, pese a contemplar la GIAL entre sus objetivos, en la realidad la mayor parte de los instrumentos estratégicos profundizan en los aspectos relacionados con la planificación de las actuaciones y no con el modelo de gestión que debe llevarlas a la práctica. Es decir, pueden ser documentos estratégicos que no contienen las estrategias propiamente dichas. Tampoco se observa correspondencia entre la elaboración de instrumentos estratégicos y su posterior evaluación. Casi todos los documentos estratégicos aducen la necesidad de sustituir la visión sectorial que se tiene del litoral por una más integrada, y sin embargo, muy pocos dan ese salto cualitativo. Los más importantes para la gestión del litoral y sus recursos, además, están de acuerdo en lo básico (ámbito, alcance, contenidos mínimos, departamentos responsables de su redacción, etc.), para que diferentes Consejerías de la Junta

de Andalucía aborden la iniciativa. Solo falta que alguna de ellas lidere la acción y auspicie el proceso de cooperación institucional. Por otro lado, se observa un reducido número de instrumentos operativos de carácter voluntario.

Para invertir esta situación, la EAGIZC plantea algunas acciones encaminadas a poner en marcha instrumentos ya previstos, como el Programa Regional de Ordenación del Litoral Andaluz, y otras son nuevas propuestas acorde con los avances internacionales en la materia (desde instrumentos voluntarios hasta la elaboración de criterios para la toma de decisiones).

En el nivel estatal, la Demarcación de Costas Andalucía Atlántico creó en 2007 una Unidad específica de gestión de GIAL y desarrolló iniciativas específicas en la materia, como los **Planes Plurianuales de Playas**, los planes de gestión de entornos complejos como el **Plan Bahía** para la Bahía de Cádiz o la propuesta de **Tramos de Especial Interés para la Ampliación de la ZSP de la Provincia de Cádiz**. A nivel más operativo, el MARM ha deslindado aproximadamente el 91% del litoral andaluz, pasando desde el 74% de Huelva (sin contar las 9.200ha aprobadas en agosto de 2010 en Doñana) y el 81% de Málaga, al 100% de Granada o el 99% de Cádiz y Almería.

6. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN

Por lo que respecta a la Junta de Andalucía el hecho de ser una Administración Pública de reciente creación asegura la captación de técnicos con nuevas titulaciones de una diversidad considerable. Se han incorporado recientemente, por tanto, profesionales en áreas y departamentos vinculados al litoral con titulaciones de gran interés para la GIAL (Geografía, Ciencias Ambientales, Ciencias del Mar...). Sin embargo, se observan notables deficiencias respecto a la formación específica para la GIAL y se echa en falta una política institucional al respecto. No se ha encontrado relación entre la oferta formativa específica de cada Consejería y los asuntos referidos al litoral o a sus recursos, y mucho menos en lo que respecta a su gestión.

Tampoco el Instituto Andaluz de la Administración Pública (IAAP) considera la formación en gestión de zonas costeras como un asunto de interés para la Junta de Andalucía. En cuanto al Sistema Universitario Andaluz, sí dispone de una oferta formativa más variada y especializada, con especial representación de la Universidad de Cádiz, tanto en asignaturas de licenciatura (de Ciencias del Mar principalmente) como en programas de posgrado (**Máster Oficial de Posgrado en Gestión Integrada en Zonas Costeras, Máster Erasmus Mundus: "Water and Coastal Management"**...). Resaltar que las Acciones Formativas del Proyecto Life-Naturaleza "Conservación de hábitats

litorales de la Provincia de Cádiz", homologadas por el IAAP, permitieron la asistencia a la primera edición del Máster GIAL de la UCA en 2004-2005 de técnicos de la administración pública, tanto estatal como regional y local, con una interesante experiencia por la coincidencia como alumnos de técnicos, gestores e investigadores de reciente formación.

Sin embargo, no se han encontrado mecanismos que aseguren la relación permanente entre la oferta formativa de la Universidad sobre GIAL, y las necesidades de los técnicos y funcionarios de la Junta de Andalucía. La actual relación obedece a proyectos concretos o a iniciativas particulares pero no a una estrategia formativa de carácter formal.

Las escasas iniciativas de formación en GIAL desarrolladas, para técnicos y funcionarios de la Junta de Andalucía, han venido de la mano de la Consejería de Medio Ambiente y a través de proyectos internacionales (con iniciativas aisladas como el **Seminario Internacional sobre Capacitación para la Gestión Integrada del Medio Litoral Mediterráneo, celebrado en Almería en 2005**), que han sido ejecutados por universidades andaluzas. Destaca la organización en el marco del Programa Andaluz de Formación, del **Curso sobre los "Criterios para la gestión de la ZSP del DPMT de Andalucía"**, homologado por el IAAP y dirigido a técnicos de esta Consejería.

En cuanto a las necesidades formativas para la gestión de los asuntos costeros relacionadas con algunas habilidades sociales (resolución de conflictos, búsqueda de consenso, dinamización social, etc.), y destrezas personales (capacidad de análisis y síntesis en procesos y problemas complejos, técnicas directivas, etc.), todavía no son valoradas, de forma suficiente, en la oferta institucional. Convendría pensar más en un modelo formativo que tuviera en cuenta el diseño curricular y las destrezas intelectuales necesarias para un proceso de gobernanza.

7. RECURSOS

Para un tema de tanta trascendencia, sorprende que haya tan poca información disponible. Además, dicha información está muy dispersa entre numerosos organismos e instituciones públicas.

Se constata, en cualquier caso, un desequilibrio entre los ingresos producidos gracias a los recursos del litoral y los gastos derivados de su protección y conservación. Desequilibrio que es mantenido o auspiciado, también, desde el sector público. Además, existen muy pocos instrumentos financieros, salvo los relacionados con el consumo y depuración de aguas, o vertido a las aguas litorales, que asocian la recaudación a la utilización o

degradación de los recursos litorales. Ninguna de estas tasas o cánones garantiza ingresos para la conservación del litoral a través de impuestos finalistas. Además, los agentes privados suelen hacer frente a sus obligaciones impositivas por la actividad económica que desarrollan, y no por el aprovechamiento de los recursos litorales.

El origen de los recursos destinados a la ordenación, protección o recuperación del litoral es exclusivamente público. La inversión pública denota sesgos de finalidad productiva en exceso, lo cual empieza a contrastar con la renta relativa disponible en Andalucía. Algunas Consejerías destacan especialmente por establecer vínculos entre sus objetivos presupuestarios y el litoral. Estos objetivos tienen en cuenta las necesidades de conservación pero, especialmente, las de acondicionamiento (equipamientos e infraestructuras) y aprovechamiento (explotación económica de los recursos). Entre ellas sobresalen las de Medio Ambiente, Obras Públicas y Transportes, Agricultura y Pesca, y Turismo.

Todavía no se observan nexos de unión entre las diferentes partidas presupuestarias: ni en lo referido a los objetivos, ni en lo que respecta a las distintas unidades de gasto.

8. CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN

Sobre la información pública del litoral, y a pesar de la ausencia de un sistema que aglutine la que existe en la institución autonómica, Andalucía es, probablemente, una de las Comunidades Autónomas que más información tiene y pone a disposición de los ciudadanos a través de Internet. La puesta en marcha del portal de la **Red de Información Ambiental de Andalucía (REDIAM)**, creada por Ley 7/2007 GICA, es un buen ejemplo. Por otro lado, desde 1988 esta comunidad autónoma elabora el **Informe anual de Medio Ambiente de Andalucía (IMA)**, que suele llevar asociados capítulos específicos con la costa y el medio marino. Destacar también la puesta a disposición pública desde 2008 del **Informe regional sobre gestión sostenible del medio marino andaluz**, relacionado con el Programa de Gestión Sostenible de Recursos para la Conservación Medio Marino Andaluz. No obstante, se aprecia un fuerte desequilibrio entre la información ambiental de distintas áreas del litoral obedeciendo a que éstas sean, o no, espacios naturales protegidos.

La información no siempre se presenta en el mejor formato posible para animar a la participación pública, y hay dificultades de accesibilidad para la información referida, sobre todo, al planeamiento urbanístico. Como ya se ha

apuntado, también se echa en falta más información sobre los aspectos económicos y financieros de la gestión pública.

Una de las tareas pendientes en Andalucía (al igual que en la mayoría de las CCAA) es mejorar en la organización de la información y en la interoperabilidad de las bases de datos de las diferentes administraciones, de tal manera que sea factible la coordinación de su gestión. Se detectan incluso dificultades para acceder y compartir información entre diferentes servicios de una misma consejería. La **Infraestructura de Datos Espaciales de Andalucía** (con homólogos en todas las CCAA) y el **Sistema de Información Geográfico del Litoral de Andalucía (SIGLA)** son de los pocos ejemplos de cooperación entre dos o más Consejerías que tienen como objetivo integrar información cartográfica. De todas formas el SIGLA todavía no ha dado el salto cualitativo, e imprescindible, entre el diseño de un instrumento potente y su utilización por parte de los usuarios finales en el proceso de toma de decisiones.

La mayoría de las Consejerías, por otro lado, ya cuentan con herramientas muy novedosas y sofisticadas para gestionar la información. En bastantes departamentos de la administración autonómica la utilización de la información específica, o de los SIG, se circunscribe a los expertos contratados o a los técnicos de la unidad que la genera.

Sobre la información referida al conocimiento técnico científico necesario para la toma de decisiones es posible subrayar que en términos generales Andalucía dispone de información suficiente para la toma de decisiones de cierta trascendencia, si bien el conocimiento del litoral tiene graves carencias en el medio marino.

Existen Centros de Investigación muy destacados por sus trabajos para ampliar el conocimiento de este medio (aunque con escasa incidencia en aspectos asociados a su gobernanza), como son el **Instituto de Ciencias Marinas de Andalucía (CSIC)** o el **Centro Andaluz de Ciencia y Tecnología Marinas (CACYTMAR)**, ambos junto a la **Facultad de Ciencias del Mar** de la Universidad de Cádiz. Destacar también el trabajo del **Equipo Técnico de Apoyo a la Gestión Sostenible del Medio Marino y Litoral Andaluz**, del Programa de Gestión Sostenible de Recursos para la Conservación Medio Marino Andaluz. Para su desarrollo se está creando una **Red de Centros de Gestión del Medio Marino (CEGMA)**. También es relevante la labor de la Red de **Centros de Recuperación de Especies Marinas Amenazadas (CREMA)**.

El Sistema Universitario Andaluz, además, ha cofinanciado, hasta su consolidación, una línea de investigación y formación particularmente

vinculada a la GIAL. En la actualidad existen, en diversas universidades andaluzas, grupos de investigación dedicados a la planificación y gestión de las zonas costeras.

Como ejemplo interesante de colaboración entre ciencia y gestión, destaca el **Convenio de Colaboración entre la Demarcación de Costas Andalucía Atlántico y la Universidad de Cádiz de “Asesoramiento para la Gestión Integrada de Zonas Costeras en la Provincia de Cádiz”**, desarrollado como herramienta de comunicación ciencia-gestión, gestión-ciudadano y ciencia-ciudadano, con un importante esfuerzo de apertura y transparencia de una institución muy desconocida en Andalucía.

9. EDUCACIÓN Y CONCIENCIACIÓN

La Consejería de Medio Ambiente (CMA) de la Junta de Andalucía es la Administración que más ha desarrollado, y con diferencia, una línea de trabajo sobre educación ambiental orientada específicamente a las zonas costeras (con la **campaña de Educación Ambiental “Cuidemos la Costa”** desde 1992, etc.). A pesar de lo anterior hay que reconocer que lo hecho es, todavía, insuficiente. Los documentos estratégicos de la propia CMA subrayan la problemática e importancia de la educación ambiental en el litoral de cara a su sostenibilidad; hay, pues, conciencia interna de la situación real.

El número de equipamientos e instalaciones destinados a la educación ambiental que no están vinculados a la red de espacios naturales protegidos es muy reducido. Resulta preocupante la situación de precariedad económica a la que se enfrentan aquellos profesionales que trabajan en este campo. También los recursos didácticos disponibles sobre el litoral, aunque diversos, son bastante escasos y se editan de forma poco regular.

La **Red Coastwatch en Andalucía**, que moviliza a miles de alumnos y a cientos de profesores, se ha consolidado en el tiempo gracias a una experiencia cooperativa de gran interés: entre la propia CMA y la Facultad de Ciencias del Mar y Ambientales de la UCA.

Dentro del Programa de Voluntariado Ambiental de Andalucía se hace una labor encomiable en la zona costero marina, a través de la **Red de Voluntarios Ambientales del Litoral Andaluz** (constituida en 1998). Promovida por la Consejería de Medio Ambiente, desarrolla acciones de conservación de ecosistemas y sensibilización y educación ambiental. También es muy relevante la tarea que realiza, tanto en las actividades de la Red de Voluntarios como en aspectos de educación ambiental, el **Aula del Mar** de Málaga (Sociedad Cooperativa Andaluza que inició sus trabajos en 1989).

En general puede afirmarse que lo hecho hasta el momento es muy positivo pero insuficiente. Los esfuerzos realizados en este campo mantienen una dirección adecuada, aunque la falta de recursos resulta evidente.

10. PARTICIPACIÓN

No existen mecanismos ni canales de participación social, cooperación institucional o asesoramiento orientados, de forma específica, a la GIAL. La participación social en temas que interesan a la GIAL se encauza a través de numerosos órganos colegiados. Estos instrumentos facilitan al mismo tiempo la participación pública y la cooperación institucional.

Existe una valiosa e interesante cultura que pretende consolidar un modelo más participativo y cooperativo de gestión. Podría ser aprovechada y dirigida sin grandes esfuerzos suplementarios hacia la GIAL.

Convendría revisar la representación que ostentan algunos agentes sociales e institucionales en determinados órganos colegiados, especialmente aquellos que tienen más competencias o mayor influencia en los asuntos costero-marinos. Para la GIAL resulta crucial la participación de los distintos sectores privados más activos en la costa (los relacionados con los recursos vivos, con las actividades inmobiliarias, grupos ecologistas, etc.).

Las últimas legislaturas han sido pródigas en la creación de cauces participativos. Pero este avance debe ir parejo a la disponibilidad de medios que facilite esa participación (información en formatos y soportes adecuados, técnicos bien preparados en ciertas destrezas y habilidades sociales, etc.).

Andalucía no posee, todavía, líneas de actuación específicas para reforzar la cooperación con los municipios litorales que fomenten la búsqueda de un modelo más sostenible de desarrollo.

La EAGIZC, por su parte, considera la participación uno de los pilares para construir el sólido sistema de alianzas que sustente la GIAL.

ANDALUCÍA & CANTABRIA & CATALUÑA &
COMUNIDAD VALENCIANA & GALICIA & ISLAS
BALEARES & ISLAS CANARIAS & PAÍS VASCO &
PRINCIPADO DE ASTURIAS & **REGIÓN DE MURCIA**

VI.

Materiales para el debate

LA GESTIÓN DEL LITORAL EN LA REGIÓN DE MURCIA

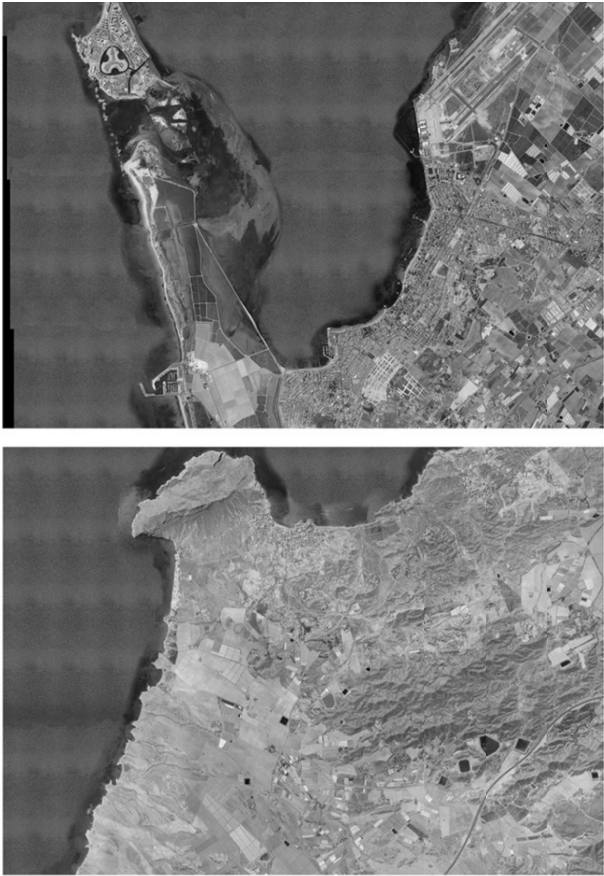
*Las Comunidades Autónomas y la Gestión Integrada
de las Áreas Litorales (GIAL) en España*

1. POLÍTICA Y ESTRATEGIA
2. NORMATIVA
3. COMPETENCIAS
4. INSTITUCIONES
5. INSTRUMENTOS
6. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN
7. RECURSOS
8. CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN
9. EDUCACIÓN Y CONCIENCIACIÓN
10. PARTICIPACIÓN

REGIÓN DE MURCIA

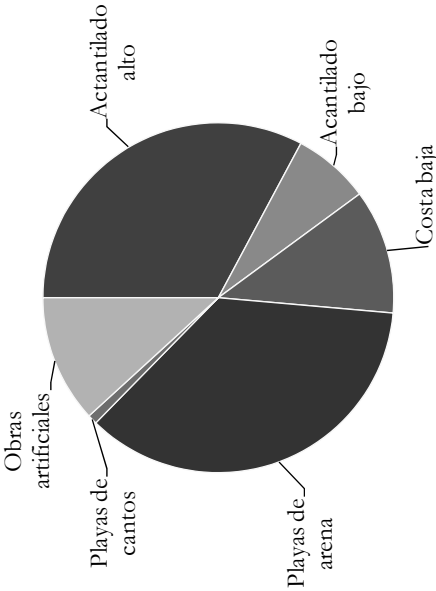
Superficie de municipios costeros respecto del total de provincia costeras	26%	Habitantes en municipios costeros respecto del total en provincias costeras	31%	Superficie de la región por cada kilómetro de costa	41 km²/km	Porcentaje de suelo artificial en los primeros dos kilómetros de costa	19%	kilómetros de costa entre puertos deportivos	14 km	Habitantes en provincias costeras respecto de amarres disponibles en los puertos deportivos	222 hab./amarre
Superficie de Puertos del Estado en la región respecto al total nacional	3%	Número de buques de pesca en la región respecto al total nacional	2%	Capacidad de los buques de pesca de la región respecto de todo el país	1%	Turistas extranjeros en la región por cada habitante de los municipios costeros	1,5 turistas/hab.	Turistas extranjeros en la región por cada kilómetro de costa	2.470 turistas /km	Plazas turísticas en la región por cada kilómetro de costa	158 plazas /km

Cabo Cope (municipios de Lorca y Águilas) Extremo norte de la Manga y el Mar Menor



Fuente: Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA)

Caracterización geomorfológica de los cerca de 274 kilómetros que tiene la costa murciana



Fuente: MOPU 1989, p. 22 en Barragán 2004

Redacción: Javier García Onetti, Javier García Sanabria

Dirección: Juan Manuel Barragán Muñoz
gestioncostera.regial@uca.es

Relación de entrevistados:

- Ángel Pérez Ruzafa, Catedrático de Ecología y Responsable del grupo “Ecología y Ordenación de Ecosistemas Marinos Costeros”, Universidad de Murcia.
- Francisca Baraza Martínez, Jefa de Demarcación de Costas en Murcia, Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM).
- Ana García Soria, Demarcación de Costas en Murcia, Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM).
- Antonio Ángel Clemente García, Jefe del Servicio de Ordenación del Territorio, Dirección General de Territorio y Vivienda, Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, Gobierno de la Región de Murcia.
- M^a Inmaculada Ramírez Santigosa, Jefe de Servicio de Información e Integración Ambiental, Consejería de Agricultura y Agua, Gobierno de la Región de Murcia.

Las conclusiones y afirmaciones expuestas en este documento no tienen por qué coincidir con la opinión o las aportaciones de los expertos consultados. Los responsables del presente análisis agradecen su desinteresada colaboración, así como la de aquellos otros expertos que si bien no fueron inicialmente entrevistados, también han ofrecido su opinión y ayuda.

El presente documento es uno de los 10 informes elaborados para cada una de las comunidades autónomas costeras española. Forman parte del proyecto para la constitución de la Asociación Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales (REGIAL) y se han realizado a partir una metodología común, que ha conllevado más de 70 entrevistas a lo largo de dos meses en las diez comunidades autónomas. Con este trabajo se pretenden aportar los elementos necesarios para sustentar el debate interno de constitución de dicha Red, cuyo objetivo no es otro que mirar al presente y al futuro de las costas españolas, abriendo un necesario proceso de reflexión y diálogo, partiendo de la búsqueda de puntos de encuentro y la construcción puentes, sin dejar de realizar la reflexión crítica necesaria para ello. La información contenida es el resultado de un trabajo de síntesis y abstracción, basado en la experiencia de los miembros de REGIAL y de los expertos entrevistados al efecto. Pese a la fase de investigación para complementar el proceso, este trabajo no pretende ser descriptivo o académico, pues no es el objetivo que motiva su elaboración. Para realizar las conclusiones y propuestas expuestas se han tomado como referencia los principios de la Gestión Integrada de Áreas Litorales (GLAL)¹⁵ consensuados por los miembros de la Red. De igual forma, debe apuntarse la intención de la Red de incorporar en este proceso de reflexión a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

¹⁵ La Gestión Integrada de Áreas Litorales es un proceso dinámico, continuo e iterativo destinado a promover el desarrollo sostenible de las zonas costeras mediante la integración de políticas, objetivos, estrategias y planes sectoriales en el espacio y el tiempo y la integración de los componentes terrestres y marinos del litoral. Se trata, por tanto, de un instrumento al servicio de una política pública basado en la cooperación y la participación (Barragán Muñoz, 2003).

1. POLÍTICA Y ESTRATEGIA

En la Región de Murcia se observan contrastes en la política sugerida desde diferentes Consejerías a la hora de plantear sus prioridades en el litoral. Así, aún la ausencia de políticas costeras explícitas y consensuadas entre todos los departamentos, se puede decir que la Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL) no es una prioridad.

La línea política por la que se apuesta está en consonancia con un modelo de crecimiento económico similar, en lo que respecta al litoral, al que ha marcado la evolución urbanística de los municipios de la Manga del Mar Menor y el levante valenciano. Así se ha constatado en las entrevistas realizadas y así se observa también en otros documentos oficiales. En el **Plan Estratégico de la Región de Murcia 2007-2013 (PERM)**, por ejemplo, se apunta que “ante la creciente demanda de espacios para el desarrollo turístico y turístico-residencial en la costa mediterránea española, la Región de Murcia dispone de grandes áreas libres ordenadas territorialmente susceptibles de desarrollos urbanísticos de calidad, de acuerdo con las nuevas exigencias de la demanda”.

El gobierno regional considera que esta comunidad no ha aprovechado sus oportunidades de desarrollo, como sí ha hecho la Comunidad Valenciana (su modelo de referencia). Queda por comprobar si en este modelo de desarrollo, además del crecimiento económico y el consumo de bienes naturales, se incorporan medidas que permitan mantener dichos bienes en el tiempo (incluyendo entre ellos el recurso suelo, agua, paisaje, o la calidad ambiental del que depende parte del turismo costero). Para ello debe complementarse con una política que ponga también atención y recursos en el mantenimiento de los flujos y equilibrios de los frágiles ecosistemas costero-marinos.

Las **Directrices y Plan de Ordenación del Suelo Industrial de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia**, al igual que el PERM, caracterizan el litoral, dentro de las “Áreas Funcionales” de la región, como una zona con escaso desarrollo económico, amplios espacios libres, y gran potencial turístico y residencial. La política de gobierno pasa por contemplar, ante todo, el potencial crecimiento de la población en la costa, “que demandará actuaciones en materia de vivienda”, que es un “atractivo para inversores extranjeros que busquen residir en la zona”. Las **Directrices y el Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia** (2004) aconsejan, además, evolucionar del modelo de desarrollo centrado en la agricultura hacia un modelo centrado en el desarrollo turístico.

Para cambiar esta situación, hay previstos importantes desarrollos urbanísticos en el espacio suroccidental de litoral murciano. Destaca el proyecto para crear el resort turístico Marina de Cope, considerado estratégico (**Actuación de Interés Regional**), actuación urbanístico-turística muy contestada por el movimiento ecologista y ciudadano. En 2006, por ejemplo, se llevó a cabo una Iniciativa Legislativa Popular para llevar a la Asamblea Regional una propuesta de derogación de las Directrices y el Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia, así como la Ley del Suelo de 2001, también recurrida al Tribunal Constitucional (pues se alega que reduce la protección de espacios naturales para permitir este tipo de actuaciones).

La política de crecimiento apuntada puede, sin no existe una férrea coordinación y cooperación interdepartamental, estar en contraposición con el esfuerzo que ha desplegado esta comunidad en materia de protección ambiental, con importantes apuestas tanto en el litoral como en el medio marino. En este sentido se echa en falta esa política o estrategia de gobierno. Por ahora tampoco se conoce una estrategia específica para la gestión del litoral, y tal y como asume el propio gobierno, “la Región de Murcia se encuentra en un estado de desarrollo escaso” en esta materia.

Sí se habla de GIAL en otras estrategias sectoriales, sobre todo en materia de biodiversidad y de cambio climático. En concreto, en la **Estrategia Regional para la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica** (ERMDB, 2003) y la **Estrategia de la Región de Murcia frente al Cambio Climático 2008-2012** (ERMCC, 2008), ambas de la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente.

La **ERMDB** destaca no solo por su contenido, sino también por su elaboración, basada en el consenso, la transparencia y la participación pública. Puede considerarse un excelente y ambicioso ejercicio de gobernanza y, si bien no es específica del litoral, debe ser tomada como referencia positiva. En cualquier caso, además cuenta con un capítulo específico para la costa y otro para el medio marino. En el primero considera prioritario promover la GIAL para la Región de Murcia, bajo la base de la integración horizontal (interdepartamental), vertical (coordinación interescalar) y la participación pública. Para ello reserva una acción para **“Promover a partir de 2006 una estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras para la Región de Murcia” (Acción 38)**, de la que nada se sabe todavía. Esto no puede ser posible sin una estrategia conjunta, liderada por el gobierno y no por una institución sectorial. La continuidad y la aplicación de la ERMDB, sin embargo, y pese a que se aprobó por Consejo de Gobierno, está siendo insuficiente o nula en relación a los objetivos planteados.

En cuanto a la **ERMCC**, en España es el único documento estratégico regional en materia de cambio climático que habla de GIAL (A. Chica, 2010¹⁶). Sin embargo, si bien en el diagnóstico se tratan ampliamente los posibles efectos del cambio climático sobre el litoral, así como aspectos estratégicos de gran trascendencia (gestión y coordinación, evaluación y seguimiento, participación, recursos y financiación), esto no tiene reflejo en las actuaciones que se plantean (de las 45 líneas tan solo dos tienen incidencia directa en el litoral). Las consecuencias del cambio climático tienen especial afección en el litoral murciano, tanto para los problemas de disponibilidad de recursos hídricos, como para la viabilidad de espacios litorales tan extraordinarios como la laguna del Mar Menor (una de las mayores lagunas litorales de Europa, LIC, ZEPIM, ZEPA, humedal RAMSAR y propuesto como Patrimonio Mundial de la Humanidad).

Por otro lado, el medio marino todavía tiene escasa visibilidad a nivel político. Solo adquiere alguna relevancia en temas de creación de nuevos espacios protegidos: en esta Comunidad se está tratando de proteger la mayor parte de las aguas interiores y las más próximas a estas.

Existe, por tanto, cierta divergencia sobre el camino a seguir en materia de gestión costera, con pocos avances en materia de GIAL, pero con la balanza inclinada (en cuanto a peso y liderazgo) por contemplar como prioridad la política el desarrollo de actuaciones inmobiliarias y turísticas. Ambas líneas no tienen por qué ser incompatibles, si se afrontan de manera equilibrada y si se sigue una línea de prudencia a la hora de desplegar este tipo de políticas (que deben contemplar siempre la posible irreversibilidad de ciertas decisiones). Para ello es fundamental (tal y como se exige desde instancias europeas e internacionales) plantear un debate interinstitucional y social, cimentar cualquier decisión en el consenso y en el conocimiento científico-técnico, en la consideración de todas las políticas y recomendaciones sectoriales (más allá del crecimiento de la economía en el corto plazo), en la coordinación de todas las escalas de gestión y en una participación, ante todo, ilustrada, no condicionada por aspectos ajenos a la lógica de la sostenibilidad y el largo plazo.

2. NORMATIVA

El marco normativo en relación a temas costeros y marinos destaca por su marcado carácter sectorial. Tampoco en esta región existe una norma específica sobre GIAL.

¹⁶ CHICA RUÍZ, J.A. (2008): Conservación y desarrollo en el litoral español y andaluz: Planificación y gestión de espacios protegidos, Editorial CEP, Madrid, 381 pp.

Al contrario de lo ocurrido en la Comunidad Valenciana, en Murcia sí se ha conseguido poner en marcha los instrumentos normativos sobre ordenación litoral, tal vez por el mayor consenso político en cuanto al modelo territorial deseado (sobre todo entre los entes locales). Los vectores de presión en este caso son menos condicionantes, tal vez porque los instrumentos de gestión desarrollados también lo son.

En la normativa regional, la **Ley 3/1987, de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor** fue la primera orientada a la Gestión Costera Integrada, sin embargo apenas tuvo desarrollo y en 2001 fue derogada definitivamente por la **Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia**. De esta Ley surgen los principales instrumentos normativos de gestión territorial y, sobre todo, el **Decreto 57/2004** que aprobaba las **Directrices y el Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia**. Destacar que su desarrollo queda enmarcado dentro de la iniciativa comunitaria Interreg II-C “Modelos Territoriales Sostenibles en Espacios Litorales del Mediterráneo”, que ha permitido contrastar experiencias con regiones como la Comunidad Valenciana.

En el diagnóstico que hacen estas Directrices del modelo de desarrollo actual se reconoce el dualismo norte sur: concentración de población y actividad económica frente a vacíos agrarios y espacios vírgenes abandonados; lo que marca el desarrollo de las propuestas del documento para el litoral de Murcia. Sobre el litoral Suroccidental, apunta, **“constituye un espacio sin definir: los últimos de la costa mediterránea española. El reto es único”**. En este caso, centra como objetivo operativo el desarrollo de un turismo de calidad integrado en el medio ambiente, compatibilizándolo con la actividad agrícola, bajo un criterio básico de sostenibilidad. Efectivamente, este espacio sin definir supone una oportunidad única, pero también un riesgo importante por la posible irreversibilidad de las decisiones que se tomen. Por este motivo, sería una ocasión sin precedentes en la costa mediterránea española para llevar a cabo un auténtico proceso de gestión integrada ejemplar. El documento no aborda en esta cuestión ni su posibilidad, con lo que habrá que estar atentos al desarrollo de las medidas que plantea.

Destaca la reserva de 46% del suelo costero, a ser preservado y permanecer al margen del desarrollo urbanístico. Más adelante, al determinar las actuaciones previstas, se distinguen tres grupos: Actuaciones estructurantes, estratégicas y territoriales. Entre las estratégicas se agrupan aquellas con la capacidad de desencadenar una mejora general al conjunto del litoral y se definen como **“Actuación de Interés Regional”**. Entre ellas destaca el resort turístico de *Marina de Cope*, a desarrollarse en ese espacio litoral virgen único. En cuanto a las “Actuaciones territoriales”, se perfilan algunas en playas y en el

borde costero, que obligan a alcanzar acuerdos con la Administración del Estado (paseos marítimos, regeneración de playas, accesos al litoral, aparcamientos, dotaciones de playas, ordenación de fachadas marítimas...).

3. COMPETENCIAS

En general, las responsabilidades de las diferentes escalas territoriales están claramente repartidas. La norma principal en materia de distribución de competencias sigue siendo el **Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia**, aprobado por la **Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, reformado a su vez por la Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio**. A diferencia de otras CCAA, a corto plazo no se plantean cambios de competencias en materia de Dominio Público Marítimo Terrestre (DPMT) y medio marino, actualmente responsabilidad de la Administración Central. Las competencias más destacadas de esta autonomía asumidas por el Gobierno Regional en el litoral siguen siendo, por tanto, la protección del medio ambiente, la ordenación del territorio y del litoral, la planificación urbanística, la gestión y tutela de la Zona de Servidumbre de Protección del DPMT, además de otras materias sectoriales (pesca en aguas interiores, puertos deportivos,...).

Se observan conflictos por la especial confluencia de responsabilidades en este entorno, especialmente tensionado en la zona norte de esta Comunidad, donde se encuentran los principales asentamiento, actividades industriales, desarrollos turísticos y, sobre todo, las principales disfunciones entre subsistemas. El Gobierno Autonómico concentra las principales competencias para impulsar y desarrollar cambios hacia la GIAL, si bien hay que resaltar ciertas dificultades a la hora de implicar a los entes locales costeros. Los problemas con la escasez de recursos hídricos han provocado importantes desencuentros con la administración central. Sin embargo, existe buena cooperación entre la administración regional y la Demarcación de Costas de Murcia (cuya responsable, bióloga de formación, trabajó anteriormente en la Consejería responsable de Medio Ambiente del Gobierno Regional). Esta institución dependiente del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM), ha liderado iniciativas interesantes de coordinación y cooperación, como la creación de la **Comisión interadministrativa del Mar Menor**. Igualmente se puede citar en esta línea la **Fundación Clúster** para la protección y conservación del Mar Menor dependiente de la Administración regional. También encaminado a la cooperación entre la escala regional y local, se ha creado el **Consorcio Marina de Cope** para el desarrollo específico de la Actuación de Interés Regional Marina de Cope.

En cualquier caso, apenas existen órganos de coordinación formales que realmente funcionen. De esta forma, la colaboración y la coordinación dependen demasiado de voluntades personales. Las continuas variaciones en las estructuras administrativas y en el reparto de funciones dentro de estas, no favorecen que esta colaboración se fortalezca.

Se han encontrado ciertos conflictos competenciales asociados a la gestión de los enormes LIC marinos con los que cuenta esta Comunidad.

En cuanto a los convenios de colaboración formales en marcha, si bien no se conoce uno específico de GIAL, destaca la reciente ampliación del **Convenio entre el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM) y la Consejería de Agricultura y Agua de Murcia para la gestión compartida de la Reserva Marina del entorno de Cabo de Palos- Islas Hormigas**. Firmado el 11 de julio de 2006, dado su buen resultado se ha decidió extender su duración, en principio, hasta el 11 de julio de 2014.

En Murcia se está trabajando en un Convenio de colaboración MARM-Admón. Regional en materia de gestión costera, que abriría las puertas a una colaboración más formal entre ambas administraciones.

4. INSTITUCIONES

No existe ninguna institución en el gobierno regional que haya asumido dentro de su organigrama o en la definición de sus funciones especial protagonismo en materia específica de GIAL. En el Gobierno de la Región de Murcia, las competencias sobre la gestión de la ZSP recaen sobre la **Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio**, y en concreto, dentro de la Subdirección General de Puertos y Costas, en el **Servicio de Costas**. Al igual que en Cataluña, el servicio pertenece a la Dirección General de Transportes y Puertos. Esta Consejería, al contrario de lo que ocurre en Valencia, además de la ZSP asume las responsabilidades sobre la ordenación del litoral, a través de la **Dirección General de Territorio y Vivienda**.

La **Consejería de Agricultura y Agua**, por su parte, asume desde las competencias en medio ambiente, hasta las de agua y pesca. Esta es la Consejería que ha realizado los mayores intentos de impulsar iniciativas de GIAL, sobre todo a través de la ERMDB (2003) y la ERMCC (2008). Destaca la **D.G de Patrimonio Natural y Biodiversidad**, encargada entre otras cosas de los ENP (incluidos los marinos) y donde cabe resaltar el **Servicio de Información e Integración Ambiental** en la importante labor de coordinación dentro del gobierno regional. El **Servicio de Pesca y**

Acuicultura, por su parte, se encuentra dentro de la Dirección General de Ganadería y Pesca. Observando el organigrama de esta Consejería, destaca la presencia de hasta cuatro Direcciones Generales que tratan asuntos de agricultura, además de una D.G. del Agua, materias estas de enorme relevancia en esta comunidad y con gran presencia en el litoral, sobre todo en la zona suroccidental. Las responsabilidades más relevantes sobre los asuntos costero-marinos, por tanto, están repartidas entre estas dos Consejerías, sin olvidar otros asuntos sectoriales como el turismo o la industria. Sobre el medio marino, queda por resolver el desfase existente entre las nuevas obligaciones derivadas de la Red Natura 2000 y la organización administrativa actual, así como el establecimiento de mecanismos especiales de cooperación y comunicación entre las administraciones responsables de las áreas protegidas y de pesca, tal y como se apuntaba ya en 2003 en la Estrategia de Diversidad Biológica.

En cualquier caso, es norma general que estas estructuras no tengan larga duración. En 2008 fue la última reorganización de la Administración Regional (Decreto 26/2008, de 25 de septiembre) y es posible que la actual situación de crisis acelere nuevos cambios.

En materia de coordinación entre departamentos, cabe apuntar los instrumentos habituales, como la **Comisión de Coordinación de Política Territorial** o el **Consejo Asesor Regional de Medio Ambiente**, que no son suficientes para favorecer un modelo de gobernanza en el litoral.

En cuanto a ONGs con relación con el litoral, si bien no tienen el mismo peso y tradición que en otras CCAA, y en pocas ocasiones dirigen sus iniciativas hacia la GIAL, destacan algunas como **ANSE, Asociación de Naturalistas del Sureste**. Fundada en 1973, por lo que es la asociación ecologista y naturalista más antigua de Murcia y Alicante, y la cuarta de España.

5. INSTRUMENTOS

Pese al gran número de instrumentos estratégicos, se ha observado gran dificultad para su desarrollo posterior, sobre todo en el caso de aquellos con mayor vocación de cambio. La Estrategia Regional para la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica (EMDB, 2003) es un ejemplo de esta dificultad, tal y como se apuntaba en el primer apartado. La falta de liderazgo institucional y del apoyo de gobierno necesarios han retrasado la puesta en marcha de este tipo de iniciativas.

En cualquier caso, apenas existen instrumentos regionales sobre GIAL. En 1981, en el marco de la Carta Europea del Litoral y como primera

experiencia interesante en la región, la Diputación Provincial puso en marcha el trabajo de **“Gestión, explotación y conservación de los recursos del litoral de la Región de Murcia”**. Sin embargo fue a raíz de la Ley regional 3/1987, de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor en la que se contemplan por primera vez una serie de **Planes de Protección y Ordenación de usos del Mar Menor** con cierto carácter integrado. La mayoría de ellos, sin embargo, fueron olvidados hasta la derogación definitiva de la ley en 2001. La primera experiencia directamente relacionada sobre GIAL puede decirse que fue la **propuesta de Programa de Gestión Integrada del Litoral del Mar Menor y su Zona de Influencia, CAMP Mar Menor**, en el marco del Plan de Acción del Mediterráneo (Convenio de Barcelona, Naciones Unidas), en 2003. Liderada por la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente, a través de la Dirección General de Medio Natural, finalmente no fue seleccionada. Sin embargo, la propuesta y su estudio de viabilidad marcan un hito en materia de GIAL para esta región.

También hay que apuntar el **Plan Director de Acondicionamiento de la Franja Costera**, instrumento operativo de carácter sectorial para la protección de ecosistemas litorales de reproducción, alevinaje y desarrollo de especies de interés pesquero.

En relación a los ENP, la participación organizada de determinados sectores de la población regional en la conservación de la naturaleza a lo largo de los últimos 30 años ha logrado, junto con la aplicación de la normativa comunitaria y la implicación de centros de investigación y técnicos de diferentes administraciones, que buena parte del litoral de la Región cuente con figuras de protección que, sin embargo, carecen en su mayoría de medidas efectivas de gestión y participación social. Así se constata también en el documento elaborado por Ansa y Greenpeace de **“Propuesta de Red de Reservas Marinas en aguas territoriales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia”**. Y es que efectivamente esta región tiene un especial reto, pues debe corresponder el espectacular avance en la declaración de ENP con la creación de los instrumentos de gestión necesarios, que cuentan con un importante retraso en la parte marina. No es fácil abordar esta cuestión, pues la región de Murcia ha clasificado la mayor parte de las aguas interiores y exteriores como **Zonas de Especial Conservación (ZEC)**, además de la designación de una **Zona Especialmente Protegida de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM)**. En la Resolución de 28 de julio de 2000 se publicó el acuerdo del Consejo de Gobierno sobre la designación de los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) en la Región de Murcia, en la que se incluían 3 LIC en el medio marino. Destaca con creces el **LIC Medio Marino de Murcia (ES6200048)**, de 154.547 hectáreas, propuesto inicialmente por la

ONG ALNITAK y la Sociedad Española de Cetáceos en el año 2000, y ya convertido en ZEC. Así, la propuesta de la Red de 7 pequeñas Reservas Marinas dentro de este ZEC, surge no tanto para ampliar su protección como para adelantar los instrumentos estratégicos u operativos, incluido los jurídicos, necesarios para empezar a abordar su gestión (actualmente tan solo existen medidas de gestión para la única reserva marina pesquera de la Región, situada en Cabo de Palos-Isla Hormigas).

Mientras tanto, a la espera de instrumentos estratégicos que avancen en la GIAL y gobernanza del litoral murciano, los instrumentos que hoy por hoy marcan en mayor medida la gestión de las áreas litorales están asociados a la ordenación del territorio (por su peso a nivel político, que les asegura cierta viabilidad y continuidad), y vienen definidos por la Ley 1/2001. Además de regular como instrumentos excepcionales las **Actuaciones de Interés Regional**, establece los **Planes de Ordenación del Litoral**, que tienen por finalidad la ordenación de las playas y fachadas marítimas, subdividiéndose los mismos en **Planes de Ordenación de Playas** y **Planes de Ordenación de fachadas marítimas**. En cuanto a las Actuaciones de Interés Regional previstas en la Ley, destaca la **“Actuación de Interés Regional de Marina de Cope”**, resort turístico que abarcará 21.276.621 m² de la costa suroccidental murciana dedicados a campos de golf, viviendas residenciales y marinas artificiales, junto a un espacio protegido de gran valor paisajístico y en uno de los escasos espacios vírgenes que quedan en la costa mediterránea española. El proyecto, con una edificabilidad baja (0,14 m²/m²) y normas restrictivas para proteger el medio ambiente, prevé unas 20.000 plazas hoteleras y 9.000 viviendas, así como cinco campos de golf, diez campos de fútbol, una marina interior de 2.000 puntos de amarre y un centro de congresos.

Figura 14. Futura ubicación del complejo turístico en Cabo Cope



Fuente: Máster Plan para la ordenación de La Marina de Cope, suplemento Avance Inmobiliario publicado el 2 de diciembre de 2005, en La Actualidad de Murcia.

Figura 15. Detalle de la marina deportiva que formará parte del complejo Marina de Cope



Fuente: Máster Plan para la ordenación de La Marina de Cope, suplemento Avance Inmobiliario publicado el 2 de diciembre de 2005, en La Actualidad de Murcia.

A nivel estatal, la Demarcación de Costas está llevando actuaciones novedosas, basadas en un modelo de transparencia, coordinación y búsqueda de consenso. En materia de Dominio Público Marítimo Terrestre (DPMT), en esta comunidad se han llevado a cabo el 90% de los deslindes que lo delimitan. Esta institución periférica no está exenta (al igual que ocurre en todo el estado) de agrias polémicas relativas a este asunto (vinculadas, por ejemplo, a la inclusión de salinas en DPMT), si bien aún no se plantean emprender deslindes de segunda generación y todavía quedan por abordar algunos de los trabajos más complejos.

En Murcia, por tanto, apenas hay experiencias de GIAL a nivel práctico, y los escasos intentos han tenido poco desarrollo posterior. Resulta, en cualquier caso, paradójico que las tres iniciativas más interesantes de GIAL en Murcia (la “EMDB”, la propuesta de “Programa de Gestión Integrada del Litoral del Mar Menor y su Zona de Influencia, CAMP Mar Menor” y las iniciativas de la Demarcación de Costas de Murcia) han sido lideradas por la misma persona, Francisca Baraza, actual jefa de la Demarcación de Costas.

6. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN

En esta Comunidad existe cierta diversidad en la oferta formativa académica, en cuanto a asignaturas relacionadas con el litoral (principalmente en ingeniería, biología y ecología). Sin embargo esta oferta se encuentra muy por debajo de lo observado en otras CCAA y de lo que corresponde a una región con un litoral y medio marino tan particulares. Este déficit resulta

destacado en las ofertas de asignaturas que tratan temas de gestión en general (tanto específicas de GIAL como de gobernanza). No se han encontrado iniciativas de formación superior específicas en materia de GIAL, ni en lo que respecta a Licenciaturas o Diplomaturas ni a posgrados, aunque en los nuevos estudios de Master de la Universidad de Murcia se pueden citar dos, “Master Universitario en Gestión de Recursos Pesqueros y Acuicultura” y “Master Universitario en Gestión de la Biodiversidad en Ambientes Mediterráneos”, donde se abordan aspectos de gestión integrada. Se puede afirmar, no obstante, que las iniciativas surgidas en materia de gestión costera, no se sustentan todavía en un diseño curricular adecuado que fomente ciertas habilidades sociales y destrezas intelectuales asociadas con los principios de la gobernanza. Se echa en falta la asunción de la formación y la capacitación como aspecto transversal en las iniciativas relacionadas con la GIAL o la gobernanza. Algo se observa en la ERDB, que insiste positivamente en fomentar la formación y capacitación de técnicos, tanto de la administración regional como de la local, en aspectos de gobernanza, participación y sistemas de gestión integrados.

Todo esto se refleja en el perfil de los gestores y tomadores de decisiones de la administración y en el escaso número de iniciativas en materia de GIAL, sobre todo a escala local. No se observan estrategias formativas ni de capacitación de carácter formal desde ninguna de las instituciones públicas con responsabilidad en el litoral, en formación superior o en formación del cuerpo de funcionarios. En ocasiones esta carencia se compensa con la externalización de servicios, contratando grupos de investigación, asociaciones o empresas del sector.

En la Demarcación de Costas de esta región destaca la presencia de una bióloga con experiencia en asuntos de GIAL como Jefa del organismo periférico (perfil poco habitual en las demarcaciones de otras CCAA). También se ha encontrado algún técnico con conocimientos en GIAL, por ejemplo, en la Consejería de Agricultura y Agua, pero son excepciones que además no suelen tener su origen en iniciativas de formación en la región.

7. RECURSOS

La inversión pública en las áreas litorales se destina en mayor medida al fomento de actividades productivas y a la explotación de recursos (incluyendo el suelo como tal), en comparación con el gasto dirigido a los procesos de gestión integrada de un espacio especialmente complejo y conflictivo y a las iniciativas de recuperación de espacios públicos, la restauración ambiental o paisajística. Existe, por tanto, un desequilibrio entre los recursos que se

destinan a la conservación de este espacio y sus ecosistemas frente a los ingresos que se generan (y que se podrían generar si se asegura su continuidad) gracias a los bienes y servicios que estos prestan.

La asignación actual de recursos también viene determinada por el desigual desarrollo económico, principalmente entre la costa y el interior, pero también entre la costa norte y la costa sur de la región. El gobierno regional es consciente de esta situación y se enfrenta a dos retos: asignar recursos suficientes para mejorar el desarrollo de las zonas menos favorecidas y por otro lado, destinar los medios necesarios para responder a las amenazas que afrontan las zonas más ricas por su degradación ambiental y paisajística. Por ahora se están destinando muchos recursos públicos a la mejora de las comunicaciones entre las regiones más ricas y las más desfavorecidas, mediante infraestructuras de transporte. También se responde a esta realidad interviniendo sobre el sector productivo predominante en ambas regiones: en el norte se trata de sustituir el turismo residencial por el hotelero y el turismo de calidad, y en el sur se empieza a sustituir parte del sector agrícola predominante por actividades turísticas escasamente desarrolladas. Sin embargo, este proceso de transformación, que requiere inversiones millonarias y que condicionará el futuro y la continuidad de los principales ingresos de la región, no está acompañado de recursos para sufragar el proceso de gobernanza necesario para asegurar una decisión integrada, consensuada y participada (sobre todo porque debe asegurarse la viabilidad de estas zonas en el largo plazo). La inversión privada está contribuyendo a esta política, participando en iniciativas como la Actuación de Interés Regional Marina de Cope. Esta iniciativa tiene una inversión prevista de 3.800 millones de euros, más otros 30 millones adicionales para la construcción de la Marina Interior (*Resolución de 28 de julio de 2004, de la Vicesecretaría de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 23 de julio de 2004, por el que se declara como Actuación de Interés Regional la Marina de Cope*).

Otra de las políticas prioritarias en la región a la hora de asignar recursos es la dirigida a contrarrestar la escasez de recursos hídricos (que en el litoral condiciona la creación de nuevos asentamientos). Se prevé, por ejemplo, ampliar la financiación de infraestructura de desalación y de distribución de agua.

También existe un importante desequilibrio entre los ingresos que reciben ciertos sectores consumidores de importantes recursos en el litoral, y la carga impositiva que afrontan para responder a los costes ambientales que producen, y que suelen afrontar el conjunto de los ciudadanos (pues la mayor parte de esos recursos son públicos). Se debe involucrar al sector privado en la

inversión en materia de GIAL, siendo además su implicación fundamental como parte del proceso necesario para la toma de decisiones responsables, y para la puesta en marcha de ciertas medidas, que en algunos casos pueden suponer ralentizar los procesos de transformación para asegurar el futuro de la propia actividad económica que los desarrolla.

Pese a que se habla en los diferentes documentos institucionales (regionales o locales) de la necesidad de afrontar el desarrollo del litoral desde la sostenibilidad, y se reconocen los problemas y las limitaciones del modelo de consumo masivo de suelo, la realidad económica de la región tiende a priorizar la obtención de recursos naturales en el corto plazo. Todo esto amenaza la aplicación de políticas de gestión más asentadas sobre estrategias de largo alcance y modelos de gestión más integrados, que requieren largos procesos de consenso y participación. Los recursos destinados para la GIAL son muy escasos todavía. Se puede decir, por ello, que se están observando voluntades de cambio de modelo de gestión costera, pero que están enfrentadas a realidades territoriales muy difíciles. Estas realidades condicionan el destino final de los recursos, favoreciéndose los criterios de carácter productivo, que además encuentran amparo en algunos indicadores (solo económicos) de Comunidades que han seguido este modelo.

Se destinan recursos a la mejora de equipamiento costero para facilitar su uso público y a la recuperación de espacios naturales afectados por usos inapropiados (minería, etc.), pero en cualquier caso sigue muy por debajo de lo necesario.

Deben mejorarse los mecanismos para la vinculación de presupuestos a los instrumentos de gestión en marcha o pendientes de ejecutar. En la ERDB, donde sí se observa una ambiciosa transparencia en la vinculación de objetivos, acciones y presupuestos, por ejemplo, la acción prevista para promover una Estrategia de GIAL para toda la región contaba con una previsión de 180.400€. Se trata de una inversión muy humilde en comparación con otras iniciativas de gestión de menor impacto y, sin embargo, aún no se ha avanzado en ella (aunque estaba prevista para el año 2006). Este tipo de retrasos no se deben a la falta de capacidad de los técnicos responsables, sino a las prioridades en la asignación final de recursos (condicionadas a veces por la situación económica y otras a la existencia o no de políticas de gobierno firmes).

Debe mejorarse la transparencia y las facilidades para el ciudadano para conocer la distribución final de los recursos destinados por las diferentes Consejerías a iniciativas en el litoral. Prácticamente todos los recursos relacionados con la gestión del litoral y el medio marino son de origen público, y en concreto de la administración regional.

8. CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN

En la Región de Murcia se ha hecho en los últimos años un importante esfuerzo en materia de conocimiento científico-técnico de su zona costera y marina. La administración competente en materia de medio ambiente es, por lo general, la que promueve la mayor parte de este esfuerzo, así como su difusión. De hecho esta institución ha llevado a cabo interesantes publicaciones en las que se traducen complejos trabajos de investigación para facilitar su utilidad para el gestor (Ejemplo: “Guía para la elaboración de estudios ambientales de proyectos con incidencia en el medio natural: Actuaciones costero-litorales y marinas”, dirigida a los órganos sustantivos, y en proceso de ser actualizada). En cuanto a la información disponible por internet, los avances realizados son interesantes (en relación al punto desde el que se partía), como el nuevo portal de la Dirección General de Patrimonio Natural y Biodiversidad. Aún así, en cuanto a difusión de información en general, Murcia no se acerca todavía al nivel alcanzado en otras CCAA como el País Vasco (Iniciativa Iretia) o Andalucía (con la Red de Información Ambiental de Andalucía, REDIAM).

En cuanto a otras administraciones sectoriales, mucha de la información generada, surge de la necesidad puntual de un diagnóstico para la elaboración de un documento de gestión. Se multiplican por tanto los estudios en este sentido, en muchos casos repetidos por la escasa coordinación entre ellas. Destacan los trabajos de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, para elaborar las Directrices y Plan de Ordenación del Litoral o los relativos al paisaje, como el Atlas de los Paisajes de la Región de Murcia.

En cuanto al medio marino, Murcia está desarrollando importantes trabajos para la ampliación de la información científico-técnica y, puesto que su necesidad ya es urgente, se están impulsando iniciativas que complementen la elaboración de nuevos instrumentos de gestión de los espacios marinos recientemente protegidos. Como ejemplo de la apuesta de la administración, el Ministerio de Ciencia e Innovación y el Gobierno de Murcia van a poner en marcha, en la costa de Cartagena, el **Observatorio Oceanográfico Costero de la Región de Murcia (OOCMUR)**. Es una de las Infraestructuras Científico-Tecnológicas Singulares que promueve el Gobierno murciano, junto a la **Plataforma de Investigación en Recursos Hídricos**.

La utilidad de este conocimiento costero-marino, sin embargo, todavía está muy alejada de su potencial. Queda pendiente, sobre todo, un mayor acercamiento entre ciencia y gestión, así como una mayor colaboración entre grupos y centros de investigación. En las iniciativas relacionadas con la GIAL o la gobernanza se echa en falta la asunción del capítulo de información y conocimiento como aspecto transversal, sobre todo en la creación de una

estrategia específica para su correcta generación, gestión y difusión. En la EMDB sí se incluyen acciones relacionadas con la generación, tratamiento y difusión de la información asociada prácticamente a cada plan de acción, y con un destacable énfasis en la utilidad de la misma para el gestor.

Apuntar, en cuanto a colaboración Administración-Universidad, la existencia de un **Observatorio de la Sostenibilidad en la Región de Murcia** (no específico del litoral), que nace en 2007, por convenio entre el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino (MARM) y la Universidad de Murcia (UMU). Pese a lo positivo de la iniciativa, aún deben buscarse fórmulas para que este tipo de proyectos tengan mayor alcance, así como repercusión y visibilidad.

Por otro lado, en la gestión de la información tanto científico-técnica como administrativa se observan problemas de interoperabilidad de las bases de datos de las distintas administraciones. La labor que realiza el **Servicio de Información e Integración Ambiental** de la Consejería de Agricultura y Aguas es un buen ejemplo de la relevancia de contar con una unidad de funcionamiento transversal para la generación, intercambio y difusión de información. En la práctica esto se traduce en facilitar la coordinación interadministrativa, así como la participación pública y en agilizar trámites administrativos que en el litoral son especialmente complejos. Tal vez debería ser contemplado este ejemplo en otras administraciones sectoriales. En cualquier caso, es necesario profundizar sobre cómo fomentar la cooperación intra e interregional en este punto, así como el intercambio de experiencias con otras regiones.

Para el desarrollo de las herramientas y sistemas para la integración ambiental, y facilitar su organización y acceso, se está trabajando en la actualización de los Sistemas de Información de la Comunidad. Destacan el **Sistema de Información Geográfica y Ambiental (SIGA)** y el **Sistema de Información Territorial de la Región de Murcia**. También sobresale la **Plataforma Digital Ambiental** destinada sobre todo a facilitar información relativa a procedimientos de control de calidad ambiental (Evaluación de Impacto Ambiental...).

Se puede decir, por tanto, que se dispone de un conocimiento aceptable del medio costero-marino, y de los diferentes subsistemas que lo componen (sobre todo del físico-natural y del socio-económico), pero al igual que en otras comunidades, se observa cierto desequilibrio en algunos campos respecto de otros (debe profundizarse más en el análisis del funcionamiento de la administración). Esto redundará a su vez en un desequilibrio en la toma de decisiones, que sufre especialmente cuando la información está

insuficientemente cruzada e integrada, o no se realiza el tratamiento de los datos desde una perspectiva multisectorial y con la aplicación de las herramientas adecuadas. En temas de GIAL y gobernanza deben mejorarse los esfuerzos de investigación, pero sobre todo de difusión y acercamiento a la administración.

9. EDUCACIÓN Y CONCIENCIACIÓN

El esfuerzo que la Administración Regional hace en materia de educación ambiental, respecto del litoral y el medio marino, ha mejorado en los últimos años, sobre todo con actividades asociadas a los Espacios Naturales Protegidos y particularmente en el entorno de la laguna del Mar Menor. No se conocen iniciativas que traten de manera específica la GIAL o la gobernanza.

Pese a que la mayoría de las acciones de educación para la sostenibilidad las lidera la administración competente en materia de medio ambiente, en esta región existe una importante vinculación en estas actividades de la Consejería de Educación, Formación y Empleo, que cuenta de manera específica con un Programa Educativo de Medio Ambiente. Sin embargo, no incluye un refuerzo particular de sensibilización de los alumnos en cuanto al litoral como espacio singular.

No se observa una política institucional ni instrumentos que vertebrén y contextualicen los esfuerzos actualmente puntuales y dispersos en relación al litoral, para que realmente supongan un vector de cambio mediante su transformación en conocimiento y concienciación. Sí se trabajó en la elaboración de una **Estrategia Regional de Educación Ambiental (EREA)**, sin elementos a destacar en materia de GIAL.

Se están empezando a facilitar subvenciones a ONGs y asociaciones conservacionistas para su implicación en tareas de educación ambiental. Destaca la Asociación de Naturalistas del Sureste, ANSE, con iniciativas como el Proyecto Posidonia-Escuela del Mar.

Aún no existe, sin embargo, un esfuerzo por dar a conocer la necesidad de esfuerzos de consenso encaminados a la GIAL, y por tanto, tampoco existe demanda de cambio hacia este modelo de gestión. La administración tiene la responsabilidad de difundir y transmitir el actual consenso tanto en el mundo académico como entre las principales instituciones nacionales e internacionales respecto a la necesidad de un modelo de GIAL.

10. PARTICIPACIÓN

En los últimos años se ha percibido una evolución positiva y avances importantes en cuanto al asociacionismo y voluntariado para los asuntos costero marinos a nivel local, si bien en general se parte de una situación por debajo a lo observado en otras CCAA costeras. Dicho asociacionismo está canalizado principalmente por grupos conservacionistas. La administración ha empezado a responder a este nuevo modo de entender la gestión pública. Sin embargo hoy en día no existen mecanismos ni canales de participación social, cooperación institucional o asesoramiento orientados de forma específica a la GIAL. Existe un retraso acumulado preocupante que exige ir más allá de la declaración de principios.

En cualquier caso, y desde una perspectiva regional, las iniciativas de GIAL deben abordar estrategias de participación en las zonas costeras, de manera conjunta con la de educación y concienciación, con la de formación y capacitación y con la de transparencia y gestión de la información. Se debe tratar así de facilitar la comprensión y el derecho a opinar del ciudadano, de preparar al gestor para un asunto que exige ciertas habilidades y procedimientos de dinamización y diálogo, de que la administración garantice que el ciudadano corriente (y no sólo el que está organizado en grupos de interés), pueda acceder a la información, comprenderla y pronunciarse al respecto.

Destaca el compromiso suscrito por la administración regional con los principales agentes sociales, publicado en 2007 como **“Protocolo General suscrito entre la Consejería de Industria y Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y organizaciones representativas de la actividad económica y social de la Región”**, con el objetivo de fomentar el desarrollo sostenible en el marco del **Pacto Social por el Medio Ambiente**. El objetivo de este pacto, a su vez es establecer un marco de operación que permita una mayor corresponsabilidad social adquiriendo voluntariamente compromisos de responsabilidad ambiental más allá de los límites exigidos por la legislación.

Sin embargo, los avances en participación para la toma de decisiones deben ser mejor dirigidos para que no se limiten a debates puntuales que, siendo positivos, en ocasiones causan el efecto contrario al buscado, cuando no existe continuidad ni visibilidad de los resultados por los que la comunidad ha trabajado de manera voluntaria. Éstos progresos deben ir acompañado de la disponibilidad de medios suficientes (información en formatos y soportes adecuados, técnicos bien preparados en ciertas destrezas y habilidades sociales, etc.).

ANDALUCÍA & CANTABRIA & CATALUÑA &
COMUNIDAD VALENCIANA & GALICIA & ISLAS
BALEARES & ISLAS CANARIAS & PAÍS VASCO &
PRINCIPADO DE ASTURIAS & REGIÓN DE MURCIA

VII.

Materiales para el debate

LA GESTIÓN DEL LITORAL EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

*Las Comunidades Autónomas y la Gestión Integrada
de las Áreas Litorales (GIAL) en España*

1. POLÍTICA Y ESTRATEGIA
2. NORMATIVA
3. COMPETENCIAS
4. INSTITUCIONES
5. INSTRUMENTOS
6. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN
7. RECURSOS
8. CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN
9. EDUCACIÓN Y CONCIENCIACIÓN
10. PARTICIPACIÓN

COMUNIDAD VALENCIANA

Superficie de municipios costeros respecto del total de provincia costeras	14%	Habitantes en municipios costeros respecto del total en provincias costeras	53%	Superficie de la región por cada kilómetro de costa	45 km²/km	Porcentaje de suelo artificial en los primeros dos kilómetros de costa	27%	kilómetros de costa entre puertos deportivos	13 km	Habitantes en provincias costeras respecto de amarres disponibles en los puertos deportivos	260 hab./amarre
Superficie de Puertos del Estado en la región respecto al total nacional	17%	Número de buques de pesca en la región respecto al total nacional	6%	Capacidad de los buques de pesca de la región respecto de todo el país	5%	Turistas extranjeros en la región por cada habitante de los municipios costeros	1,9 turistas/hab.	Turistas extranjeros en la región por cada kilómetro de costa	9.699 turistas/km	Plazas turísticas en la región por cada kilómetro de costa	518 plazas/km

La albufera

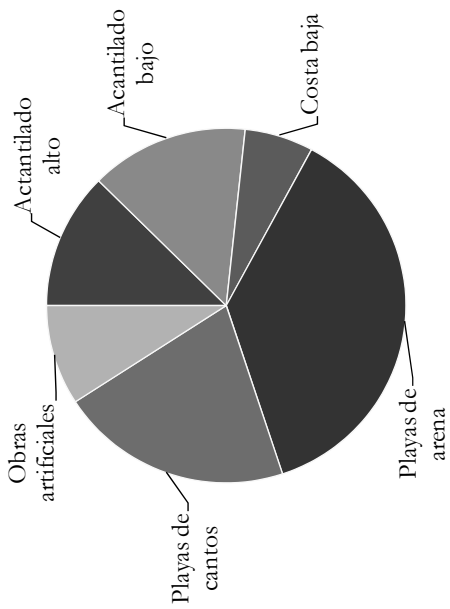


Ciudad de Valencia



Fuente: Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA)

Caracterización geomorfológica de los cerca de 518 kilómetros que tiene la costa valenciana



Fuente: MOPU 1989, p. 22 en Barragán 2004

Redacción: Javier García Onetti, Javier García Sanabria

Dirección: Juan Manuel Barragán Muñoz

Revisión y coordinación regional: Joaquín Farinós Dasí
gestioncostera.regial@uca.es

Relación de entrevistados:

- Ignacio Gil, Jefe de la Demarcación de Costas de Castellón, Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM).
- Vicente Domenech, Jefe de Área de Planificación del Territorio y el Litoral, Dirección General de Ordenación del Territorio y Paisaje, Consejería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, Generalitat Valenciana.
- Raúl Ramírez, Servicio de Administración de Puertos y Costas, Dirección General de Puertos, Aeropuertos y Costas, Consejería de Infraestructuras y Transporte, Generalitat Valenciana.
- Pablo Gorostiza, Servicio de Administración de Puertos y Costas, Dirección General de Puertos, Aeropuertos y Costas, Consejería de Infraestructuras y Transporte, Generalitat Valenciana.
- José Cristóbal Serra Peris, Director del Departamento de Ingeniería e Infraestructura de los Transportes. Laboratorio de Puertos y Costas, Universidad Politécnica de Valencia.
- Víctor Yepes Piqueras, Grupo de Investigación de Procedimientos de Construcción, Optimización y Análisis de Estructuras. Universidad Politécnica de Valencia.
- Joaquín Farinós Dasí, Dpto. de Gfía. /Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (IIDL), Universitat de València.

Las conclusiones y afirmaciones expuestas en este documento no tienen por qué coincidir con la opinión o las aportaciones de los expertos consultados. Los responsables del presente análisis agradecen su desinteresada colaboración, así como la de aquellos otros expertos que si bien no fueron inicialmente entrevistados, también han ofrecido su opinión y ayuda.

El presente documento es uno de los 10 informes elaborados para cada una de las comunidades autónomas costeras española. Forman parte del proyecto para la constitución de la Asociación Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales (REGIAL) y se han realizado a partir una metodología común, que ha conllevado más de 70 entrevistas a lo largo de dos meses en las diez comunidades autónomas. Con este trabajo se pretenden aportar los elementos necesarios para sustentar el debate interno de constitución de dicha Red, cuyo objetivo no es otro que mirar al presente y al futuro de las costas españolas, abriendo un necesario proceso de reflexión y diálogo, partiendo de la búsqueda de puntos de encuentro y la construcción puentes, sin dejar de realizar la reflexión crítica necesaria para ello. La información contenida es el resultado de un trabajo de síntesis y abstracción, basado en la experiencia de los miembros de REGIAL y de los expertos entrevistados al efecto. Pese a la fase de investigación para complementar el proceso, este trabajo no pretende ser descriptivo o académico, pues no es el objetivo que motiva su elaboración. Para realizar las conclusiones y propuestas expuestas se han tomado como referencia los principios de la Gestión Integrada de Áreas Litorales (GLAL)¹⁷ consensuados por los miembros de la Red. De igual forma, debe apuntarse la intención de la Red de incorporar en este proceso de reflexión a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

¹⁷ La Gestión Integrada de Áreas Litorales es un proceso dinámico, continuo e iterativo destinado a promover el desarrollo sostenible de las zonas costeras mediante la integración de políticas, objetivos, estrategias y planes sectoriales en el espacio y el tiempo y la integración de los componentes terrestres y marinos del litoral. Se trata, por tanto, de un instrumento al servicio de una política pública basado en la cooperación y la participación (Barragán Muñoz, 2003).

1. POLÍTICA Y ESTRATEGIA

En 2002, el gobierno regional presentó la **Estrategia Valenciana para la Gestión Integrada de la Costa (EVGIZC)**, que se apuntaba como la “base de la política de la Generalitat Valenciana en este campo”. Sin embargo, no ha tenido el desarrollo posterior esperado y en conjunto se puede afirmar que la región no cuenta con una política de gobierno específica de Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL), por lo menos de manera explícita. Se ha observado en distintos documentos de gestión (generalmente estratégicos), un reconocimiento extendido de la extrema fragilidad del litoral valenciano y la amenaza que afronta, así como la degradada situación en la que se encuentra, principalmente por su excesiva urbanización (actualmente el 61% de los primeros 500m ya son urbanos o urbanizables y en una superficie que supone el 14% de la región, los municipios costeros, vive el 55% de la población (Objetivos y criterios de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, 2008), el 71% si consideramos las comarcas litorales (Lin, Torner, 2009)) o por los graves problemas de regresión en tramos costeros de las provincias de Castellón y Valencia (en Alicante el problema de erosión es estructural). Esta unanimidad contrasta con la ausencia de declaraciones políticas explícitas, firmes y consensuadas sobre cómo ha decidido el ejecutivo afrontar la necesidad evidenciada de cambiar el modelo actual de gestión. Al menos en lo referido a un nuevo modelo de carácter integrador, asumido por todos los departamentos y convenientemente adaptado para enfrentarse a las implicaciones de administrar un entorno ya de por sí complejo.

En general, en los últimos años, cuando en esta región se habla de la costa se hace desde políticas sectoriales todavía no suficientemente integradas entre sí: la ordenación del territorio y urbanismo, el turismo (que aportaba antes del inicio de la actual crisis más de un 13% del PIB (Exceltur, Impactur 2009)) o el sector portuario (existe de media 1 puerto cada 11 km y algunos expertos atribuyen a la infraestructura portuaria algunos de los problemas de regresión ya referidos). Estas serían las políticas regionales prioritarias y determinantes en éste ámbito, destacándose también la ausencia de una definición clara sobre la política de gestión del medio marino. Una política general que estableciera las bases y los criterios de actuación de los distintos departamentos autonómicos facilitaría mayor coordinación administrativa y mayor coherencia entre las diferentes políticas sectoriales. Sin embargo, la rápida generación de riqueza en este ámbito (en la primera franja de 500 metros se genera hasta el 15% del PIB valenciano (Plan de Infraestructuras Estratégicas 2010-2020 (PIE)) ha favorecido la aparición de vectores de presión (sector inmobiliario y turístico, gobiernos locales...). Pueden identificarse diversas iniciativas, de mayor o menor peso institucional, para cambiar esa deriva, sobre todo para la

ordenación del litoral. Sin embargo, muchos de los proyectos han sido neutralizados (en su aprobación o en su desarrollo posterior). La ausencia de acuerdos de gobierno en los que también estén vinculados tanto municipios como empresas privadas favorece la vulnerabilidad de estas iniciativas ante condicionantes políticos y económicos alejados, tanto de criterios científico-técnicos, como del interés general. Esta situación crea un contexto que complica la integración intersectorial e interterritorial y puede provocar una pérdida general de riqueza si no se permiten iniciativas para frenar la alteración de los ecosistemas litorales de los que se nutre, por encima de su umbral de tolerancia (“el litoral es el activo territorial más valioso de la Comunitat Valenciana, un espacio clave para el futuro autonómico. [Sin embargo], aún suavizando los crecimientos que se han dado en los últimos años, el escenario tendencial presenta claros componentes de insostenibilidad” (PIE, 2010))

En cuanto a la apuntada **Estrategia Valenciana para a la Gestión Integrada de la Costa (EVGIZC)**, aprobada en 2002 y promovida por la ya desaparecida Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte, su continuidad ha sido escasa. No se trata de una estrategia propiamente dicha sino de un documento previo que debería haber servido para un debate social e institucional. Constituye en sí mismo un importante avance, al reconocer los principales problemas y la relevancia de la GIAL para su solución (pese a que hace hincapié explícitamente en su carácter sectorial, como política territorial). Después de haberse publicado, no se ha seguido avanzando en el diseño de la estrategia y actualmente, salvo iniciativas puntuales, se han encontrado escasos instrumentos u organismos de gestión con responsabilidades en el litoral que utilicen este documento como referencia.

La **“Estrategia Territorial Valenciana”**, por su parte, incorpora aspectos de gran interés tanto para la GIAL como la gobernanza y, tras pasar un largo periodo de consenso e información pública iniciado en 2007, acaba de ser aprobada (DECRETO 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana). Aunque algunas propuestas tienen cierto paralelismo con las de la EVGIZC, no hacen referencia a ella en ningún momento. En el documento dispuesto a información pública durante 2010 el Objetivo 9 era el de **“planificar y gestionar el litoral de forma integrada”**. En él se apuntaba que “la gestión sostenible del litoral debería ser la política territorial prioritaria” y se afirmaba que “éste es un ámbito adecuado para la implantación de fórmulas avanzadas de gobernanza territorial”. Sin embargo no se desarrollaba ninguna propuesta estratégica en este sentido. Finalmente, tras su aprobación final, este Objetivo 9 ha pasado a ser “Recuperar el litoral como activo territorial”. Posteriormente, en las directrices dedicadas al litoral (Título VI), sí se apunta como principio

director “gestionar de forma integrada el territorio de la franja litoral, coordinando el conjunto de actuaciones y fomentando la participación de los agentes territoriales que operan en el litoral”.

Los aspectos asociados a la gobernanza, se entiende que se dejan para el **“Objetivo 25, desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial”**, que debería ser transversal a todos los demás (es el de mayor carácter estratégico), que no apunta nada sobre si otorga cierta prioridad o especificidad a los asuntos costero-marinos, pero que en su desarrollo en los documentos previos integra conceptos propios de la gestión integrada. El ambicioso, pero esperanzador punto de partida que se mostró durante el proceso de elaboración de la Estrategia en este apartado, tiene como mayor enemigo algunos de los riesgos que señalaban los mismos documentos de trabajo: el excesivo grado de polarización política, que no favorece la búsqueda de fórmulas de consenso en el modelo territorial; las insuficiencias en la disponibilidad a la cooperación, formal e informal, de los gobiernos locales; y el desfase entre aprobación de planes y la aplicación de las inversiones previstas en ellos.

Por último, en esta Comunidad hay que prestar especial atención a la importante evolución observada en la política de paisaje del gobierno regional, que está favoreciendo ciertos avances en integración y participación pública.

2. NORMATIVA

Si bien el marco legislativo valenciano es pionero en la introducción de los principios de la gobernanza territorial (con escaso desarrollo práctico todavía), no existe ninguna norma específica sobre GIAL.

Dado los problemas de esta región en relación al desarrollo urbanístico en el litoral, destaca la especial densidad de instrumentos normativos en esta materia, así como el complejo contexto que los rodea (Ley 4/2004, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, Ley 10/2004, del Suelo No Urbanizable, Ley 16/2005, Urbanística Valenciana, Decreto 67/2006, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística...). Hay que recordar, por ejemplo, que en abril de 2005 Bruselas abrió expediente infractor al Gobierno de España y al Consell de la Generalitat Valenciana, solicitando cambios urgentes en la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU, promulgada en 1994). El 13 de diciembre de 2005 el Parlamento Europeo pidió una moratoria en la construcción de nuevas viviendas y en las recalificaciones urbanísticas en la región, y el 14 de diciembre la Comisión lanzó un ultimátum a la Comunidad

Valenciana para que ajustara en tres semanas su ley urbanística a la normativa europea. En respuesta, la Generalitat Valenciana aprobó el 30 de diciembre la Ley 16/2005. Así, se puede decir que se han realizado cambios para tratar de reforzar y adaptar el campo normativo a la compleja realidad, pero se han logrado escasos resultados.

Hay que tener en cuenta que si se cumplieran las previsiones del planeamiento vigente se pasaría del 32% urbanizado en el primer kilómetro de costa en 2002 al 76% (EVGIZC, 200), lo que indica que las principales decisiones sobre la ocupación del territorio ya se han tomado y hay poco margen de maniobra (Llin, Torner, 2009). El crecimiento económico ha prevalecido en la toma de decisiones, independientemente de la posible pérdida de capital en el futuro (ambiental pero también económico), y se ha dificultado la completa puesta en marcha de algunas de las normas apuntadas, que incluyen apartados específicos para la ordenación territorial y urbanística del litoral. En este sentido, es importante implicar a los gobiernos locales en estos cambios. Mientras tanto, seguirá siendo difícil poner en práctica algunas de las iniciativas previstas en la normativa.

Sin embargo, la norma más destacada de legislación en Valencia en relación a la costa sería, sin duda, la **Ley 4/2004, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje**, que en su artículo 15 plantea criterios y directrices básicas en la ordenación del litoral y prevé la elaboración del Plan de Acción Territorial del Litoral de la Comunidad Valenciana, PATLICOVA (elaborado en 2006, pero sin desarrollar). Esta Ley, además, también reserva un capítulo específico para la gobernanza (“Título V, Gobernanza del territorio y el paisaje”), basado en los principios de *responsabilidad, coherencia, eficacia, participación social y accesibilidad a la información territorial*, desarrollando figuras nuevas como las Juntas de Participación de Territorio y Paisaje como cauce directo de intervención pública. Esta figura se ha desarrollado en el **Reglamento del Paisaje** (Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell). Pese a contemplar también la constitución del Instituto del Paisaje de la Generalitat¹⁸, todavía no han sido puestas en marcha las principales medidas de participación, incluidas las Guías de Participación.

En términos generales cabe apuntar tanto la atomización como el escaso desarrollo de muchos de los criterios, directrices y recomendaciones normativos que se establecen para la costa, y “la realidad es que, en muchos casos, se están planificando desarrollos urbanísticos que su materialización

¹⁸ Instituto del Paisaje de la Generalitat (Decreto 106/2008, de 18 de Julio, del Consell), anteriormente Instituto de Estudios Territoriales y del Paisaje (art. 65 Ley 4/2004).

conllevaría serios problemas de sostenibilidad ambiental” (Lidia Pérez González, Jefa de la Demarcación de Costas en Valencia, 2008).

Por norma general, el medio marino sigue regulado de manera sectorial. En la legislación ambiental destaca lo relativo a procedimientos de evaluación ambiental estratégica y los avances en la legislación sobre paisaje.

3. COMPETENCIAS

En general, las responsabilidades de las diferentes escalas territoriales están claramente repartidas. Aún así, se siguen encontrando conflictos por la especial confluencia de competencias en el litoral, especialmente tensionado en esta Comunidad debido a su intensa urbanización, por su relevancia en la generación de riqueza y porque los espacios de mayor valor natural y paisajístico están encajonados en entornos altamente antropizados. Teniendo en cuenta esta realidad, es difícil concebir cualquier iniciativa de GIAL sin la participación de los gobiernos locales. Hay carencias importantes a la hora de implicarlos en la toma de decisiones (en especial a los ayuntamientos) y para concienciarlos sobre su crítico papel en el futuro del litoral. Aún esto, es el gobierno autonómico el que concentra las principales competencias para impulsar y desarrollar la GIAL.

A diferencia de otras CCAA, en el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (**Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana**) no se contempla el traspaso de ciertas competencias sobre el Dominio Público Marítimo-Terrestre (DPMT), actualmente responsabilidad de la Administración Central. Los últimos conflictos relacionados con la regulación de instalaciones temporales de playa, en aplicación de la Ley de Costas, o la puesta en marcha de deslindes de segunda generación por la regresión costera, han reavivado en cierta manera el debate en este sentido.

Para facilitar la GIAL, la EVGIZC proponía la creación de órganos colegiados y convenios de colaboración interterritoriales. Destacan en la actualidad los dos convenios firmados por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y el Gobierno Regional (2005 y 2007). Su continuidad ha sido escasa y sólo han reaparecido con iniciativas puntuales. A la vista del limitado desarrollo del acuerdo firmado en 2005, **Resolución de 21 de julio de 2005, por la cual se pone a disposición pública el Convenio marco de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Generalitat Valenciana para la Gestión Integral del Litoral de la comunidad**

Valenciana, en enero de 2009 ambas administraciones acordaron reactivar el compromiso suscrito. Es, sin duda, una noticia positiva y un paso que está facilitando la puesta en marcha de iniciativas interesantes, ya que siendo la erosión y regresión costera uno de los más preocupantes problemas que en estos momentos tiene la Comunitat Valenciana, este convenio puede ser un escenario interesante para que cada administración juegue su papel en la lucha contra este problema de forma coordinada. Se centra sobre aspectos muy concretos y no se puede decir que sea suficiente para cubrir las necesidades de integración (apuntadas en su título), con lo que debe ser complementado con acuerdos más globales que faciliten vías de coordinación interterritorial más estables.

La ETV, por su parte, propone abordar la cooperación interescalar cimentando la apuesta por la gobernanza apuntada en la Ley 4/2004, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, mediante la revitalización y modernización de herramientas que ya se están utilizando con éxito en casos puntuales, como son las **mancomunidades y los consorcios, o los propios convenios y protocolos y otras fórmulas voluntarias en las que se implique a los Ayuntamientos**. Hoy por hoy, la colaboración y coordinación entre las diferentes escalas de gestión depende de la voluntad y la iniciativa personal del gestor, no generalizada todavía, no facilitada lo suficiente y vulnerable a cambios estructurales y oscilaciones políticas.

Sí hay algunas iniciativas de mención encaminadas a implicar y lograr la colaboración de los Ayuntamientos que han tenido una evolución interesante. Además de algunos convenios que vinculan a gobiernos locales, destaca la interesante participación indirecta de la Generalitat, a través del área de turismo, a la hora de gestionar las playas, principalmente urbanas (competencia de los municipios con la supervisión de las Demarcaciones de Costas). Mediante herramientas voluntarias e incentivos, vinculados sobre todo a equipamiento, se han logrado desarrollar iniciativas flexibles que, yendo más allá de las fronteras competenciales, facilitan una gestión más responsable e imbricada en un marco regional coherente. Pese a no poder considerarse una iniciativa de GIAL, sí puede servir de ejemplo a la hora de priorizar las metas comunes de gestión frente a las rígidas fronteras administrativas y políticas. Es decir, la gobernanza debe pasar a depender antes de las voluntades institucionales que de las personales.

4. INSTITUCIONES

En ninguna de las escalas administrativas se conocen organismos con responsabilidades explícitas en materia específica de GIAL, o bien dentro de su organigrama o bien en la definición de sus funciones.

En la Generalitat Valenciana, existe un **Servicio de Costas** dentro de la **Consellería de Infraestructura y Transporte**, en la misma Dirección General junto con Puertos y Aeropuertos, y asume las competencias sobre la tutela y autorización de las obras y usos en la Zona de Servidumbre de Protección (ZSP) del DPMT. Situación similar a lo que ocurre en Cataluña, sin bien en este caso no se incluye competencias sobre el DPMT ni está en el mismo Departamento que asume la ordenación del litoral.

El **Servicio de Ordenación del Territorio** se encuentra, junto al Servicio de Medio Natural, en la **Consellería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda**, y es el organismo responsable de la ordenación del litoral. Este servicio ha liderado la ETV (2010).

Esta organización administrativa no siempre estuvo así dispuesta. En un principio, el Servicio de Costas se encontraba en la antigua Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, integrando en un mismo organismo la ordenación del litoral y de la ZSP del DPMT (como ocurre en Cataluña). Fue este el servicio que lideró la EVGIZC de 2002, con lo que se puede decir que las principales iniciativas de GIAL del Gobierno valenciano han estado vinculadas a la ordenación del territorio (en Andalucía, por ejemplo, la propuesta de Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras ha sido liderada por la Consellería de Medio Ambiente).

Cuando las responsabilidades en ordenación del territorio se trasladaron a la Consellería de Medio Ambiente, las relativas a la ordenación y gestión de la ZSP (franja posterior al DPMT) permanecieron asociadas a la Consellería que gestiona las infraestructuras, el transporte y la obra pública. Esta ubicación, eso sí, ha ofrecido al Servicio de Costas cierta libertad y tranquilidad dentro de la Consellería en la que se ubica, teniendo en cuenta su peso relativo en relación al de otras responsabilidades y recursos asociados al resto de materias con las que convive (obras públicas...). Además, por el funcionamiento natural de la administración, una vez se consolida el presupuesto de un organismo es difícil su merma, lo que ha sido positivo al crear inercias potentes de financiación en su entorno de gestión. El siguiente paso deseable, eso sí, sería trasvasar parte del reparto actual de recursos (centrado en actuaciones que implican obra pública y equipamiento). Pese a todo esto, no se puede decir que este Servicio esté exento de dificultades, pues fuera de su Consellería, la gestión de la ZSP,

ligada en cierto modo a la del DPMT, está acompañada actualmente de importantes conflictos sociales y políticos.

En cuanto a su funcionamiento, el Servicio de Costas cuenta en su equipo con técnicos capacitados en materia de GIAL. Parte de su equipo técnico mantiene la EVGIZC como documento de referencia. También se ha observado que se trata de consolidar la cultura de la coordinación y la colaboración como modo natural de trabajo, lo que se refleja, por ejemplo, en la relación continua con la Demarcaciones de Costas y con otras consejerías de la Generalitat. No en vano, “la coordinación y seguimiento de las actuaciones de las diferentes administraciones con incidencia en el territorio costero” forma parte de las funciones que tiene que asumir este servicio (DECRETO 117/2007, de 27 de julio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Consellería de Infraestructuras y Transporte).

La organización de las administraciones no siempre responden a criterios científico-técnico, y las complejidades burocráticas, económicas y políticas favorecen contextos que condicionan la naturaleza y el funcionamiento de las instituciones. Esto favorece cierta confusión y complicaciones a la hora de desarrollar iniciativas estratégicas que requieren de estabilidad institucional y continuidad en el largo plazo. De esta manera las iniciativas de GIAL se complican en exceso, en una trama agravada por el “excesivo minifundismo institucional” (ETV, 2010). Esto confunde al ciudadano, al técnico y al conjunto de departamentos sectoriales, que deben coordinar sus actuaciones.

Los ejercicios más interesantes de coordinación interdepartamental observados dentro de la Generalitat, surgen del proceso de aplicación de la Directiva Marco de Aguas o con la creación de las comisiones interdepartamentales para instrumentos estratégicos como la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Generalitat (2002 y 2004) o la de Medio Ambiente (1998). Esto no ha repercutido todavía en una cultura de integración de políticas y actuaciones coordinadas entre unidades de gestión (cada departamento de la Generalitat sigue trabajando con excesiva independencia). Recientemente, la Estrategia Territorial Valenciana parece tratar de dar un importante giro de timón en este sentido con la implicación de diversos departamentos y la elaboración de criterios, recomendaciones, directrices,... que, desde una perspectiva de coherencia regional, guíe la gestión de los mismos en cada uno de sus campos (educación, medio ambiente, turismo,...). Se crea, por ejemplo, el **Comité Estratégico de Política Territorial de la Comunitat Valenciana**, de carácter colegiado. Bien podría redundar esto en el desarrollo de buenas prácticas para la coordinación de políticas interdepartamentales en las áreas litorales. Acaba de ser aprobada y debe confirmarse que se mantiene el espíritu que se desprende en el preámbulo con

su puesta en marcha y con los próximos pasos que desarrollen en mayor profundidad algunos de los temas. Para eso será fundamental el liderazgo y el respaldo general con el que cuente la institución que emprenda cualquier iniciativa de integración de políticas en el litoral.

5. INSTRUMENTOS

Existe por lo general una gran variedad de instrumentos, tanto estratégicos como operativos, si bien todavía son anecdóticos los que tratan de manera específica aspectos concretos de GIAL. La mayor parte de los documentos estratégicos tienen más bien una vocación operativa, y pocos actúan directamente sobre el modelo de gestión de la administración, que debe adaptarse a las circunstancias singularmente complejas del litoral. Pese a ello, se ha avanzado en el diseño de instrumentos que abordan específicamente la gobernanza, aunque su aplicación es lenta y se debería priorizar su puesta en marcha en el espacio costero-marino. Los documentos previos para la elaboración de la Estrategia Territorial Valenciana (ETV) apuntaban los desfases entre aprobación de planes y aplicación de las inversiones previstas en ellos como verdadero escollo para la puesta en marcha de estas herramientas.

Ahora la **Estrategia Territorial Valenciana** ha sido aprobada como decreto. También se asemeja más a un instrumento operativo que a uno estratégico, salvo por los apartados que tratan asuntos relacionados con la gobernanza. Sus directrices son vinculantes para el conjunto de las administraciones públicas con ámbito competencial en esta región. También establecen unos criterios de ordenación del territorio, algunos particulares para el litoral (Título VI), pero tienen carácter recomendatorio.

En el caso de los instrumentos de planificación territorial de escala supramunicipal, existen retrasos en su aplicación, escenario que se complica con intentos malogrados de llevar a cabo algunos de estos planes de ordenación. Destaca el **PATLICOVA, Plan de Acción Territorial del Litoral de la Comunidad Valenciana**, que no ha salido adelante (después de su elaboración en 2006), pese a estar prevista su puesta en marcha en la legislación (incluido el Decreto que aprueba la ETV). Sí lo ha hecho, de manera sectorial, por ejemplo, el PATRICOVA: Plan de Acción Territorial de Carácter Sectorial sobre la prevención del Riesgo de Inundación en la Comunidad Valenciana (con un capítulo específico para la costa). Mientras persisten estos retrasos, ya se constatan indicios de degradación del principal capital de la región. Como muestra, durante los trabajos llevados a cabo en la redacción del Plan de Espacios Turísticos de la Comunitat Valenciana, el grupo

de Turismo Litoral constató como una amenaza la falta de correspondencia entre los elementos con los que se promociona la oferta turística (la diversidad de la oferta y la calidad ambiental) y la realidad (Llin, Torner, 2009).

En respuesta, las iniciativas en las que está trabajando el Servicio de Costas de la Consellería de Infraestructura y Transporte son especialmente interesantes. Parten de la premisa de la relevancia que han adquirido los escasos espacios libres de la costa valenciana, caracterizados igualmente por su riqueza en biodiversidad como por su fragilidad, y por estar sometido a una presión de uso por encima de su umbral de tolerancia. Sumada esta situación a la enorme complejidad de gestión de unos espacios encajonados entre áreas fuertemente transformadas (y con gran convergencia de actores e intereses), se ha considerado urgente elaborar un documento para definir los **criterios generales con los que se gestiona la Zona de Servidumbre de Protección del DPMT**, similar a los ya realizados en Andalucía o en Asturias. De esta manera, se está impulsando la creación de una **Red de Parques Litorales de la Comunidad Valenciana**. Estos parques ocupan espacios costeros preferentemente no urbanos, ubicados hasta la Zona de Influencia (definida por la Ley de Costas) y que, por las razones apuntadas anteriormente, aconsejan establecer medidas para su adecuada puesta en valor, conservación, y garantía de uso público. Entre los objetivos de la iniciativa destaca el de “garantizar un compromiso equilibrado entre la mejora de condiciones de uso público de la costa y su recuperación y protección como recurso natural y paisajístico, especialmente en aquellos espacios que, por su naturaleza, pueden contribuir a potenciar una oferta costera variada con identidad propia”. Una de las características más destacadas es que se afronta la complejidad normativa, competencial e institucional de estas zonas desde enfoques pluridisciplinarios, “mediante actuaciones planificadas y gestionadas de acuerdo con los principios doctrinales de la gestión integrada de zonas costeras, lo cual exige diálogo, capacidad para llegar a acuerdos que hagan viables las actuaciones bajo soluciones de compromiso entre las partes y la elección adecuada de los instrumentos de planificación que en cada caso son más apropiados” (Llin, Torner, 2009).

Por otro lado, la Consellería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda está desarrollando la **Infraestructura Verde**, que consiste en un Sistema de Espacios Abiertos en el litoral en los que se pretenden incorporar los terrenos con figura de protección ambiental, con elevado valor natural y paisajístico, los caracterizados como suelo agrícola de elevada capacidad de uso y los corredores de conexión biológica y territorial que unen los espacios protegidos del litoral o con los del exterior. En esta línea, las iniciativas del **Proyecto Costa-Natura**, están encaminadas a la regeneración integral del

litoral, lo que requiere la colaboración del conjunto de Administraciones con competencia sobre el espacio costero. Este proyecto plantea, entre otras, las recuperación de tramos de costa con elevado grado de erosión, programa de mejora de la calidad de las aguas de baño, recuperación del dominio público marítimo-terrestre, regeneración de los humedales del litoral, un programa de seguimiento de los efectos del cambio climático, un programa de regeneración paisajística del litoral, actuaciones de regeneración y mejora de los ecosistemas sumergidos, programas de excelencia ambiental y paisajística, así como planes de uso público sostenible para determinados tramos del litoral, especialmente para aquellos incluidos en los Parques Naturales.

Pese a que estas iniciativas se han desarrollado con excesiva independencia entre ellas, tienen especial interés pues precisan de la coordinación y cooperación entre unidades de Costas, de Ordenación del Territorio y de Medio Natural, así como de entidades locales y la Administración del Estado. Las sinergias entre estos proyectos son evidentes y deben ser aprovechadas, también como una oportunidad para crear un marco común de colaboración y criterios consensuados de gestión.

En el **Plan de Infraestructuras Estratégicas 2010-2020 (Consellería de Infraestructuras y Transporte, PIE 2010)**, se incluye un capítulo específico para costas en el que se apunta como medidas concretas del plan el impulso de la Red de Parques y la Renovación de las fachadas costeras urbanas.

En cuanto a los instrumentos operativos asociados a la Administración del Estado, el proceso de **deslinde** en esta CCAA va del 68% ejecutado en la provincia de Alicante al 98% de la de Valencia. Esta delimitación está condicionada por el importante grado de erosión de algunos tramos de costa (en algunos casos el hito indicador de DPMT ha aparecido casi 100m mar adentro de su posición original), motivado, por ejemplo, por la mala distribución de ciertas infraestructuras costeras. Esto ha llevado a la administración a abordar ya algún deslinde de segunda generación (retrasar la línea de deslinde al haberse modificado la línea de costa), con los consiguientes conflictos por su repercusión en la propiedad privada (la Dirección General de Costas tenía abiertos, en 2009, hasta 21 expedientes en Castellón para realizar deslindes de este tipo e incorporar al DPMT cerca de 30 kilómetros de litoral).

6. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN

A nivel académico, en esta Comunidad, existe oferta formativa relacionada con el litoral, principalmente asociada a la ingeniería y a la ecología, sin embargo se han encontrado escasas iniciativas de formación superior en

materia de GIAL, a nivel de Licenciatura o Diplomatura y ninguna de máster oficial de posgrado. Existe un título de carácter multidisciplinar, el segundo ciclo de la Licenciatura de Ciencias del Mar de la Universidad de Alicante, donde se cursa una asignatura enfocada a la GIAL (Planificación y Gestión del Medio Litoral y Marino).

En general, en el diseño curricular de iniciativas formativas relacionadas con la gestión costera debería prestarse también atención, como complemento, al fomento de las habilidades sociales y destrezas intelectuales asociadas a la resolución de conflictos complejos, que precisan de un enfoque multidisciplinar, abierto a la cultura del consenso, el debate y la participación. Se echa en falta la asunción de la formación y la capacitación como aspecto transversal en las iniciativas relacionadas con la GIAL o la gobernanza.

Todo esto se refleja en el perfil de los gestores y tomadores de decisiones de la administración. Por lo general predomina el perfil tradicional de ingeniería, asociado también al tipo de gestión que se realiza. En cualquier caso, los técnicos de esta administración muestran un importante carácter innovador que debe ser complementado con las actividades formativas necesarias. La oferta de capacitación en GIAL desde la Administración Pública es escasa, con lo que se dificulta que este modelo de gestión permeabilice poco a poco entre técnicos y tomadores de decisiones. Se puede concluir, por tanto, que sería interesante impulsar estrategias formativas y de capacitación de carácter formal y permanente desde las instituciones públicas con responsabilidad en el litoral, dirigidas a técnicos y al cuerpo de funcionarios (tanto de la escala regional de gestión como de la local). Pese a que hay cierta cooperación en investigación y gestión entre científicos y gestores, sería deseable ampliar esa colaboración al diseño y organización de actividades formativas multidisciplinarias. Se ha observado alguna actividad formativa, con cierta participación de la administración, centrada en la gestión integral, más que integrada. Es decir, en ella se interpreta la GIAL como disciplina técnica basada en un conocimiento científico complejo, frente a aquella, complementaria, que la propone como una nueva filosofía dentro del ámbito público de la administración (en la que sí se trabaja, por ejemplo, desde la Facultad de Geografía, que ha colaborado en las propuestas de gobernanza de la ETV). Existe, como ejemplo, un Convenio de colaboración entre la Dirección General de Puertos, Aeropuertos y Costas y la Universidad Politécnica de Valencia, para la formación teórico-práctica de personal en materia de puertos y costas.

Resulta interesante el Programa FOR-MAR, del Instituto de Ecología Litoral de Alicante (cofinanciado por la Fundación Biodiversidad y el Fondo Social Europeo (FSE)). Se trata de un Programa de formación ambiental para

la conservación de la costa y el medio marino. No está centrado, eso sí, en aspectos de gestión ni está ofertado a técnicos de la administración pública, sino que consiste en el desarrollo de acciones gratuitas dirigidas a trabajadores privados de la Comunidad Valenciana. Está destinado, por tanto, a incorporar en el sector privado aspectos relacionados con el medio ambiente costero-marino, lo que puede ser interesante a la hora de implicar más al sector empresarial en las posibles iniciativas de GIAL.

7. RECURSOS

La inversión pública en el litoral ha denotado tradicionalmente un sesgo hacia la finalidad productiva, sobre todo en la escala local, dedicándose escaso esfuerzo a complementarlo con la protección y mantenimiento de la estructura ecosistémica que sustenta las zonas costero-marinas, ni a la recuperación ambiental de este espacio. Esto amenaza, paradójicamente, los ingresos que se generan gracias a los servicios y bienes (entre ellos, el propio espacio finito de costa disponible) que se sustentan en estos ecosistemas. En este sentido, tanto la ETV como el PIE hacen referencia a los componentes de insostenibilidad que presenta el actual modelo de crecimiento económico en el litoral, por lo que, junto a otras medidas, es necesario incrementar los niveles de inversión actuales dirigidos a corregir los déficits acumulados en las zonas costeras valencianas. Esta situación contrasta con la renta relativa disponible en esta Comunidad, que permite dejar atrás, a la hora de tomar decisiones, el argumento de priorizar el crecimiento económico frente a la incorporación de criterios de sostenibilidad ambiental, sin considerar la necesaria complementariedad entre ambos.

En contraste con esta situación, y tratando de incorporar los valores ambientales y paisajísticos de tramos costeros amenazados por algunas actividades económicas (turística e inmobiliaria principalmente), el Gobierno Regional está llevando a cabo iniciativas de recuperación y puesta en valor de espacios naturales degradados, pero aún no urbanizados. De esta manera también se facilita a los gobiernos locales una respuesta a una demanda creciente de espacios turísticos de calidad, para tratar de contribuir a la desestacionalización del sector y al esponjamiento de las fachadas marítimas urbanas o a la consolidación de espacios recreativos de uso público. Esto puede facilitar a medio plazo una mayor implicación por parte de la empresa privada en el aporte recursos para la gestión sostenible de entornos libres de los que se beneficia.

Sobre los presupuestos de la Generalitat, existe un número considerable de partidas dirigidas a la gestión del espacio litoral y sus recursos (ordenación del territorio y puertos principalmente). Estos recursos van dirigidos a objetivos que tienen en cuenta, sobre todo, las necesidades de acondicionamiento (equipamientos e infraestructuras).

Todavía no se hacen valoraciones de los impactos reales de las inversiones efectuadas, sobre todo en relación al beneficio que se obtiene de los bienes y servicios de los ecosistemas, frente al gasto realizado para su protección y conservación.

Analizando los presupuestos de la Generalitat, en concreto los relacionados con las dos consejerías de mayor relevancia para el litoral, la de Infraestructura y Transporte y la de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, destacan dos programas de inversión. Son el de **Infraestructura de Puertos, Aeropuertos y Costas** (identificado en los presupuestos con el código 514.10), de la D.G. de Puertos, Aeropuertos y Costas, y el **Programa Ordenación del Territorio y el Litoral** (bajo el código 432.30), de la D.G. del Territorio y Paisaje.

En el primer caso, resulta interesante comparar la “Memoria de actuaciones” con las líneas de acción del capítulo de “Inversiones reales”.

Tabla 5. Extractos de interés para la GIAL del Programa de inversión 514.10. de Infraestructura de Puertos, Aeropuertos y Costas

Organismo: D.G. de Puertos, Aeropuertos y Costas de la Consellería de Infraestructura y Transporte.	
Problemas más relacionados con la GIAL sobre los que se pretende actuar:	
2.- Elevada presión urbanística sobre la servidumbre de protección costera.	
Objetivo básico asociados a ese problema:	
2.1.- Gestionar de forma sostenible e integrada el litoral.	
2.2.- Actuar en la costa de acuerdo con los objetivos en el Plan de Infraestructuras Estratégicas de la Comunitat 2004-10, para corregir los deterioros y mejorar las condiciones de uso.	
Principales líneas de actuación para alcanzar esos objetivos:	Líneas de proyecto desarrolladas finalmente:
2.1.1.- Cooperar en la redacción y ejecución del Plan Director de Sostenibilidad de la Costa y del Plan de Acción Territorial del Área Litoral de la Comunitat.	• Investigación y asistencias técnicas • Nuevas infraestructuras portuarias • Otras obras nuevas de infraestructura • Otro inmovilizado material • Equipos y material informático • Expropiaciones
2.1.2.- Informar el planeamiento urbanístico de los municipios litorales y gestionar el régimen de autorizaciones y sanciones en la servidumbre de protección costera.	
2.2.1.- Concebir y ejecutar la Red de Parques Litorales Comunitat.	
2.2.2.- Ejecutar el programa de mejora de fachadas marítimas, directamente y en colaboración con otras administraciones.	
2.2.3.- Ejecutar actuaciones integradas en puertos y costas en los tramos más complejos del litoral para garantizar la máxima calidad de las intervenciones.	

Fuente: Elaboración propia a partir de presupuestos anuales, Consellería de Economía, Hacienda y Empleo.

Por otro lado, analizando los recursos asignados a estas instituciones y a los programas apuntados, se puede observar tanto el peso relativo de éstos en el conjunto del gobierno regional, como los efectos que está teniendo el recorte presupuestario generalizado, así como el cambio general de prioridades de inversión, debido a la crisis económica.

De esta manera, se pueden alcanzar varias conclusiones:

- Tras la llegada de la crisis económica se ha reducido el presupuesto para las dos consejerías de mayor interés en el litoral, de manera considerable en el caso de la Consellería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda.
- Dos de los programas presupuestarios más relevantes para la gestión costera tienen escaso peso en el conjunto de los presupuestos de sus respectivas consejerías y también ha descendido su dotación presupuestaria (sobre todo en el periodo 2009 – 2010), siendo el descenso acumulado para 2011 de elevadas proporciones.
- Las previsiones de futuras inversiones en el Programa de Infraestructura de Puertos, Aeropuertos y Costas han ido reduciéndose considerablemente. Se prevé un descenso muy importante de inversión en este programa en los próximos 5 años.
- En la Consellería de Infraestructura y Transporte se constatan objetivos de gestión muy ambiciosos e interesantes para la GIAL, si bien en el desarrollo posterior de los programas presupuestarios y de las líneas de actuación asociadas, la inversión se centra básicamente en equipamiento y obra pública. Resultaría muy efectivo trasvasar parte de esos recursos aumentando la dotación para asuntos relacionados con la gobernanza (educación, investigación, formación, coordinación, participación...), sobre todo atendiendo a los objetivos de GIAL y a las funciones atribuidas a esta Dirección General (apuntadas en el capítulo de instituciones).
- No es sencillo profundizar en los criterios directos de asignación de recursos y relacionarlos con acciones concretas de gestión. Algunas de las líneas de actuación no están lo suficientemente detalladas (Programa Ordenación del Territorio y el Litoral, por ejemplo) y en ocasiones es difícil realizar un seguimiento del avance de ciertas iniciativas concretas a través de los balances presupuestarios.
- Pese a lo señalado en los dos últimos puntos, cabe valorar este apartado en relación a lo observado en otras Comunidades Autónomas. En ese

sentido, es muy positivo que se definan los problemas, los objetivos y las actuaciones que la administración tiene intención de llevar a cabo. Se entiende por tanto que aun que haya espacio para la mejora, sí se está avanzando por el buen camino hacia la transparencia en cuanto a asignación de recursos por parte de la Generalitat.

Por otra parte, analizando exclusivamente el capítulo específico de costas del **Plan de Infraestructuras Estratégicas 2010-2020 (PIE 2010)**, su presupuesto asciende a 815 millones de euros, de los cuales 400 millones de euros corresponden a inversión del Estado y 415 millones de euros a la Administración Autonómica y Local.

Prácticamente todos los recursos relacionados con la gestión de la costa y el medio marino son de origen público, y en concreto de la administración regional. Es importante constatar el gran peso presupuestario que van adquiriendo las Empresas Públicas y Entidades Autónomas. Dicho peso alcanzó en 2010 el 21,38% del Presupuesto Consolidado¹⁹.

Desde Europa se han financiado proyectos puntuales de investigación o de evaluación del estado del litoral y el medio marino, pero su impacto en el largo plazo aún es relativo o se desconoce. Es necesaria una mayor implicación de la empresa privada en los asuntos de gestión sostenible del litoral.

8. CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN

En la Comunidad Valenciana hay constancia, y tal vez unanimidad, entre los distintos departamentos del gobierno regional de la situación de degradación y pérdida de valor por la que atraviesa el litoral valenciano (EVGIZC 2002, PIE 2010, ETV 2010...). A esta situación en ocasiones ha contribuido tanto la toma de decisiones no suficientemente sustentadas en el conocimiento científico-técnico como la falta de una perspectiva más amplia en términos temporales y de transferencia de costes. Se observa, por el contrario, menos reconocimiento de esta situación crítica por parte de los gobiernos locales y del sector privado. Es posible que subyazca un problema de difusión, educación y concienciación, pero también contrastan los numerosos diagnósticos de los subsistemas físico-naturales y socioeconómicos de este ámbito, frente a los escasos esfuerzos de autoanálisis, encargado desde la propia administración, para evaluar su gestión en el espacio litoral. Tal vez es por ello que sigue sin ser suficiente la respuesta de la administración pública a

¹⁹ Análisis y evaluación de los Presupuestos Autonómicos de la Generalidad Valenciana – 2010, Cámara de Contratistas de la Comunidad Valenciana.

los graves problemas detectados. El **Instituto Interuniversitario de Desarrollo local (IIDL)**, a través del área de investigación en “**Gobernanza Territorial, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente**”, está abriendo camino en este sentido.

Desde el año 1992 en que se hicieron efectivas las competencias en materia de costas, la Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes primero y, tras su desaparición, las Consellerías de Infraestructura y Transporte y, sobre todo, de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, han sido las principales instituciones encargada de desarrollar una labor de adquisición y estudio de información específica del litoral de la Comunidad, con objeto de disponer de la base informativa necesaria.

Se puede decir que se dispone de un conocimiento aceptable del medio costero, y de los diferentes subsistemas que lo componen, pero se observa cierto desequilibrio en algunos campos respecto de otros. Esto redundaría a su vez en un desequilibrio en la toma de decisiones, que sufre especialmente la escasa disponibilidad de información científico-técnica adecuadamente integrada y con el tratamiento de los datos desde una perspectiva multisectorial. Se dificulta de esta manera la identificación tanto de las causas como del origen de los problemas en el litoral. Sí es muy de destacar, como herramienta de gestión, el **Sistema de Información Geográfica básico del Litoral**, desarrollado desde el gobierno regional (Consellería de Infraestructura y Transporte). Se utiliza en determinadas unidades administrativas y ha reducido la fragmentación de la información geográfica entre departamentos, pues a través de esta herramienta comparten bases de datos y fuentes de información, incorporando también aspectos de gestión y cuestiones administrativas. Resulta interesante observar que su uso también se ha extendido a las Demarcaciones de Costas (MARM) presentes en la región.

Promover las formas de cooperación en este punto, así como el de intercambio de experiencias con otras Comunidades Autónomas, es fundamental. Los Convenios de Colaboración entre el Ministerio y el Gobierno Regional han incidido en gran medida sobre este punto. Sobre todo en el conocimiento de las causas de la acuciante erosión costera y los riesgos asociados a ésta.

Al igual que en materia de formación, capacitación y educación, en las iniciativas relacionadas con la GIAL o la gobernanza se echa en falta que se asuma, como aspecto transversal, el capítulo de información y conocimiento, sobre todo en la creación de una estrategia específica para su correcta generación, gestión y difusión en el medio costero-marino. No existe por ahora ningún Observatorio que genere información para facilitar la participación

pública, si bien se pretende crear uno en el esperado Instituto del Paisaje de la Generalitat (asociado, por tanto, al Gobierno Regional).

También hay espacio de mejora en la coordinación del campo investigador y con los tomadores de decisiones, para que el esfuerzo de generación de conocimiento atienda más a las necesidades de gestión, pero también para aprovechar en mayor medida el enorme potencial de la investigación que ya se realiza. Sería interesante el establecimiento de mesas sectoriales permanentes para ir más allá de la solicitud de informes puntuales a colegios profesionales o departamentos universitarios.

La mayor parte de la información científico-técnica tiene su origen en los centros de investigación, pero aún deben buscarse los medios para mejorar su utilidad para el gestor, la sociedad, la empresa privada y para otros centros de investigación. Recientemente se ha creado el primer **Instituto de Investigación para la Gestión Integrada de Zonas Costeras (IGIC)** en España, en la sede del Campus Gandía de la Universidad Politécnica de Valencia. Las principales líneas investigadoras son el estudio y conservación medioambiental y de los recursos biológicos de las zonas costeras; las herramientas tecnológicas aplicadas al medio marino y litoral; y el conocimiento, planificación y gestión de zonas de costeras. Por ahora, sin embargo, ha centrado sus trabajos en materia de acústica, contaminación ambiental y ecotoxicología y nuevas tecnologías de investigación del medio marino, y aún no ha profundizado en materia de planificación y gestión de zonas costeras.

También en la Universidad Politécnica de Valencia se encuentran el Instituto del Transporte y Territorio (ITRAT) y el Laboratorio de Puertos y Costas (LPC-UPV), que colaboran con la administración regional, sobre todo en aspectos de gestión costera asociados a la ingeniería. Tanto estas unidades como la mayor parte de los grupos de investigación de la Universidad que tratan asuntos de GIAL (sobre todo relacionados con la ingeniería y la ecología) profundizan en la gestión integrada como disciplina técnica basada en un conocimiento científico complejo. Es muy escaso todavía el trabajo de investigación que asocia este modelo de gestión con el funcionamiento del ámbito público de la Administración (complementario al anterior). Aún así, existen algunas excepciones (por ejemplo en el **Departamento de Geografía** de la Universidad de Valencia).

El medio marino sigue siendo la asignatura pendiente. Existen organismos científicos que están avanzando en el estudio de estos entornos de manera disciplinar. Destaca el **Centro de Investigación Marina (CIMAR)** de Alicante, creado en 2005 mediante convenio entre la Universidad de Alicante y

el Ayuntamiento de Santa Pola (con el que colaboran en la gestión de su litoral) y el **Instituto de Ecología Litoral**. En este caso se trata de una Fundación de la Comunidad Valenciana cuya función principal desde 1990 es la de “contribuir a la conservación de los ecosistemas marinos, litorales y terrestres”. Resulta interesante la interadministrativa y compleja estructura de su patronato, pues en él se integran 10 municipios, además de la Mancomunidad de Alicante, la Diputación Provincial, varios Departamentos de la Generalitat Valenciana, dos Universidades, una Caja de Ahorros y el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. Desarrollan proyectos sobre todo de investigación, pero también de formación y participación/voluntariado y educación.

Aún las positivas iniciativas expuestas, deben ampliarse los recursos con los que se permita alcanzar un nivel adecuado de conocimiento del medio marino, necesarios para su correcta administración. La propia Administración reconoce “el retraso relativo en el conocimiento, y por lo tanto en el establecimiento de medidas de protección aquilatadas en el medio marino” (EVGIZC, 2002). Igualmente, debe avanzarse en investigaciones relacionadas con la **gestión** del medio marino, de tal manera que se puedan alcanzar nuevas etapas en el camino hacia un modelo más integrado de administración del litoral.

9. EDUCACIÓN Y CONCIENCIACIÓN

El esfuerzo de la Administraciones Regional en materia de educación ambiental respecto del litoral y el medio marino ha mejorado en los últimos años. Para que estos esfuerzos se conviertan en un vector de cambio deben crearse todavía instrumentos estratégicos de educación que los vertebran y contextualicen en objetivos comunes, incorporando también los principios de la GIAL y la gobernanza (destacan algunas iniciativas con mayor continuidad, pero que no dejan de estar aisladas, como las del Instituto de Ecología Litoral). De igual manera, en las iniciativas relacionadas con la GIAL o la gobernanza se echa en falta la asunción del capítulo de educación como aspecto transversal. Estas estrategias de continuidad son, por ahora, inexistentes en las iniciativas de educación relacionadas con el medio marino. En la **Estrategia Valenciana de Educación Ambiental para el Desarrollo Sostenible** se hace alusión a la especial complejidad de la costa, si bien no se observan líneas estratégicas específicas que refuercen la educación en este sentido. Como ejemplo de referencia, resaltar la iniciativa impulsada en materia de riesgos naturales (incluidos los costeros), a través del ETV, y como fortalecimiento del PATRICOVA. En este campo se ha instado a la Consellería competente en materia de educación a “elaborar una Estrategia de educación y actuación ante

los riesgos naturales e inducidos en la Comunitat Valenciana, que persiga la inclusión de información detallada sobre los riesgos existentes, así como de sus estrategias de mitigación, en los diferentes niveles educativos de primaria y secundaria”. En el mismo documento, se recomienda la elaboración de un “Plan de divulgación de la información sobre los riesgos existentes en el territorio a diferentes escalas: regional, comarcal y local, con la participación del conjunto de agentes sociales que operan en el territorio”. Esta iniciativa demuestra el potencial que aún queda por desarrollar en materia de educación para GIAL, sobre todo teniendo en cuenta la necesidad de concienciación de un entorno tan degradado. Además, es especialmente interesante el hecho de que se implica directamente a la institución competente en educación (en otras iniciativas y en otras CCAA esta tarea la asume de manera independiente la institución competente en medio ambiente), lo que podría redundar en su generalización, continuidad, transversalidad y aplicación temprana.

Pese a que se insiste en la visión del espacio costero-marino como especialmente complejo, se puede decir que aún no existe un conocimiento generalizado sobre GIAL, y por tanto, tampoco se demanda un cambio de modelo de gestión en este sentido.

10. PARTICIPACIÓN

La gran densidad de población que se concentra en las zonas costeras de esta región (el 71% si se consideran las comarcas litorales) permite insistir en la prioridad de hacer partícipe en la toma de decisiones sobre su futuro a esta población, que vive, trabaja y disfruta en un entorno especialmente rico en problemas. En este aspecto, hay un importante retraso en la incorporación de la participación a la gestión costera. Tanto esa prioridad como ese déficit son asumidos desde el gobierno regional (ETV 2010) y poco a poco va filtrándose también en los municipios costeros.

Pese a que el nivel de asociacionismo y voluntariado no es suficiente, en los procesos puntuales de participación así como en el desarrollo de conflictos concretos se observa como el propio ciudadano empieza a exigir su espacio de corresponsabilidad, sin esperar a que la administración le otorgue el permiso o le facilite la vía. En relación al litoral y al medio marino, ese asociacionismo se canaliza principalmente por grupos conservacionistas. Mientras tanto, no existen mecanismos ni canales de participación social, cooperación institucional o asesoramiento orientados, de forma específica, a la GIAL. El primer paso para cambiar esta situación, sin embargo, se dio con la Ley 4/2004 de Ordenación del Territorio y de Protección del Paisaje, desarrollando figuras

nuevas como las **Juntas de Participación de Territorio y Paisaje**, como cauce directo de intervención pública reforzado en el Reglamento del Paisaje. Además se proponen como hoja de ruta hacia la gobernanza **Planes de Participación Pública**. En 2008 se aprobó la **Ley de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana**, sobre la que habrá que estar atentos a su desarrollo y en la que destaca el fomento del apoyo mutuo y colaboración entre asociaciones de ciudadanos y la introducción de nuevas herramientas de participación que aprovechen las nuevas tecnologías. Sin embargo, para la gestión del litoral parece más positivo lo que se apuntaba en la documentos de trabajo para elaborar la **Estrategia Territorial Valenciana**, que siguiendo las recomendaciones del Libro Blanco de la Unión Europea sobre la Gobernanza, consideraban la participación como uno de los cinco pilares para la buena gobernanza, y apuntaban que “es crucial su introducción desde el principio, en la fase de generación de objetivos y alternativas de los distintos planes y programas, así como en su ejecución y evaluación”. Pese a que en el capítulo dedicado a la gobernanza en ninguna parte aparece nada específico de la costa, el mar o el litoral, puede ser un punto de inflexión para que se canalice la todavía tímida tendencia asociativa.

Pese a todas estas iniciativas apuntadas, ninguna se ha desarrollado todavía, lo que agrava el retraso que ya de por sí acumulaba este principio básico en la GIAL.

Mientras tanto, ya están funcionando algunos mecanismos de participación que pueden ser mejor aprovechados, tales como las evaluaciones ambientales estratégicas, los estudios de paisaje, los estudios de integración paisajística, las Agendas 21 locales y los instrumentos previstos en la Ley de Participación Ciudadana. La aplicación de fórmulas como la custodia del territorio se observan también como ejemplos de instrumentos de gobernanza a desarrollar.

En cualquier caso, en las iniciativas regionales de GIAL (y dada la excepcional complejidad del litoral valenciano), los esfuerzos en materia de participación deben abordarse de manera conjunta **a)** con las estrategias de educación y concienciación, para facilitar la comprensión y el derecho a opinar del ciudadano; **b)** con las estrategias de formación y capacitación, para preparar al gestor para un asunto que exige ciertas habilidades y procedimientos de dinamización y diálogo; y **c)** con la estrategia de transparencia y gestión de la información, para que la administración garantice que el ciudadano corriente, y no sólo el que está organizado en grupos de interés, “pueda acceder a la información, comprenderla y pronunciarse al respecto” (ETV, 2010).

Esta participación debe extenderse e ir más allá de asociaciones ecologistas o conservacionistas. Se debe facilitar la participación de los distintos sectores privados más activos en la costa (los relacionados con los recursos vivos, con las actividades inmobiliarias, el turismo, etc.), tan crucial para la GIAL. Estos avances deben ir acompañados, además, de la disponibilidad de medios suficientes (información en formatos y soportes adecuados, técnicos bien preparados en ciertas destrezas y habilidades sociales, etc.).

ANDALUCÍA & CANTABRIA & CATALUÑA &
COMUNIDAD VALENCIANA & GALICIA & ISLAS
BALEARES & ISLAS CANARIAS & PAÍS VASCO &
PRINCIPADO DE ASTURIAS & REGIÓN DE MURCIA

VIII.

Materiales para el debate LA GESTIÓN DEL LITORAL EN CATALUÑA

*Las Comunidades Autónomas y la Gestión Integrada
de las Áreas Litorales (GIAL) en España*

1. POLÍTICA Y ESTRATEGIA
2. NORMATIVA
3. COMPETENCIAS
4. INSTITUCIONES
5. INSTRUMENTOS
6. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN
7. RECURSOS
8. CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN
9. EDUCACIÓN Y CONCIENCIACIÓN
10. PARTICIPACIÓN

CATALUÑA

Superficie de municipios costeros respecto del total de provincia costeras	11%	Habitantes en municipios costeros respecto del total en provincias costeras	45%	Superficie de la región por cada kilómetro de costa	46 km²/km	Porcentaje de suelo artificial en los primeros dos kilómetros de costa	32%	kilómetros de costa entre puertos deportivos	14 km	Habitantes en provincias costeras respecto de amarres disponibles en los puertos deportivos	232 hab./amarre
Superficie de Puertos del Estado en la región respecto al total nacional	5%	Número de buques de pesca en la región respecto al total nacional	9%	Capacidad de los buques de pesca de la región respecto de todo el país	6%	Turistas extranjeros en la región por cada habitante de los municipios costeros	4,1 turistas/hab.	Turistas extranjeros en la región por cada kilómetro de costa	18.851 turistas/km	Piazas turísticas en la región por cada kilómetro de costa	664 plazas/km

Delta del Ebro (Tarragona)

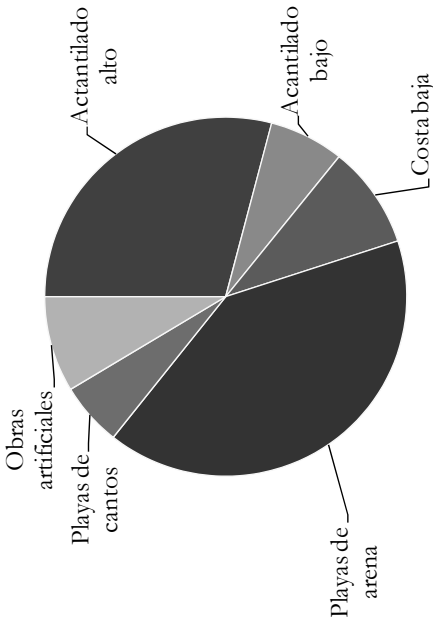


Ciudad de Barcelona (Barcelona)



Fuente: Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA)

Caracterización geomorfológica de los cerca de 699 kilómetros que tiene la costa catalana



Fuente: MOPU 1989, p. 22 en Barragán 2004

Redacción: Javier García Onetti, Javier García Sanabria

Dirección: Juan Manuel Barragán Muñoz

Revisión y coordinación regional: Francesc Xavier Martí Rague
gestioncostera.regial@uca.es

Relación de entrevistados:

- Rosa Busquets, Sotsdirectora General de Ports i Costes, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Generalitat de Catalunya.
- Mireia Cañellas Responsable del Servei de Desenvolupament Sostenible, Direcció General de Polítiques Ambientals i Sostenibilitat, Departament Medi Ambient i Habitatge, Generalitat de Catalunya.
- Enric Garriga, Director del Consorci Colls i Miralpeix-Costa Garraf. Técnico de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Vilanova i la Geltru.
- Lucía Cuesta, Investigadora del Observatorio del litoral, Consorci El Far.
- Marta Cavallé, Responsable de Área de Proyectos en Espacios Marinos, Acció Natura. Coordinadora de la Red de Custodia Marina.
- Josep Hurtado Díaz, Director Gerente de Litoral Consult.
- Xavier Martí Ragué, Departament Medi Ambient i Habitatge, Generalitat de Catalunya.

Las conclusiones y afirmaciones expuestas en este documento no tienen por qué coincidir con la opinión o las aportaciones de los expertos consultados. Los responsables del presente análisis agradecen su desinteresada colaboración, así como la de aquellos otros expertos que si bien no fueron inicialmente entrevistados, también han ofrecido su opinión y ayuda.

El presente documento es uno de los 10 informes elaborados para cada una de las comunidades autónomas costeras española. Forman parte del proyecto para la constitución de la Asociación Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales (REGLAL) y se han realizado a partir una metodología común, que ha conllevado más de 70 entrevistas a lo largo de dos meses en las diez comunidades autónomas. Con este trabajo se pretenden aportar los elementos necesarios para sustentar el debate interno de constitución de dicha Red, cuyo objetivo no es otro que mirar al presente y al futuro de las costas españolas, abriendo un necesario proceso de reflexión y diálogo, partiendo de la búsqueda de puntos de encuentro y la construcción puentes, sin dejar de realizar la reflexión crítica necesaria para ello. La información contenida es el resultado de un trabajo de síntesis y abstracción, basado en la experiencia de los miembros de REGLAL y de los expertos entrevistados al efecto. Pese a la fase de investigación para complementar el proceso, este trabajo no pretende ser descriptivo o académico, pues no es el objetivo que motiva su elaboración. Para realizar las conclusiones y propuestas expuestas se han tomado como referencia los principios de la Gestión Integrada de Áreas Litorales (GLAL)²⁰ consensuados por los miembros de la Red. De igual forma, debe apuntarse la intención de la Red de incorporar en este proceso de reflexión a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

²⁰ La Gestión Integrada de Áreas Litorales es un proceso dinámico, continuo e iterativo destinado a promover el desarrollo sostenible de las zonas costeras mediante la integración de políticas, objetivos, estrategias y planes sectoriales en el espacio y el tiempo y la integración de los componentes terrestres y marinos del litoral. Se trata, por tanto, de un instrumento al servicio de una política pública basado en la cooperación y la participación (Barragán Muñoz, 2003).

1. POLÍTICA Y ESTRATEGIA

El gobierno regional de Cataluña habla de la necesidad de dedicar una atención especial a las *áreas particularmente complejas, sensibles y frágiles como el litoral* (Pla de Govern 2007-2010), sin embargo la Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL) carece todavía de un soporte político explícito y específico. En el nivel regional las políticas que se explicitan sobre temas costeros o marinos hacen énfasis en aspectos sectoriales, como puertos, pesca, cambio climático, aguas y, sobre todo, ordenación del territorio. Aún así no se conoce una política global bien definida y difundida que las integre en un marco común, como sí ocurre con el agua o el cambio climático.

Existe un documento estratégico específico de GIAL a nivel regional, el **Plan Estratégico para la Gestión Integrada de las Zonas Costeras en Cataluña (PEGIZC)**, de 2004. Surgido del Programa ENPLAN (Interreg IIIB MEDOC), ha carecido del respaldo institucional necesario para ser desarrollado más allá del empuje de técnicos expertos en la materia. Pese al gran esfuerzo de participación y consenso, y pese a contar con un horizonte temporal para 2020, no ha tenido continuidad y se ha convertido en una guía de buenas intenciones utilizada por iniciativa personal en algún Área o Servicio. La esperada respuesta institucional en temas de GIAL parece estar comenzando a través del Servicio de Costas de la Generalitat, que está trabajando en un nuevo Plan de Costas de carácter integrado.

También hay que destacar la **Estrategia para el Desarrollo Sostenible de Cataluña**, recientemente aprobada por el Gobierno Catalán (2010), en la que se apuntan temas específicos para el litoral, el medio marino y la gobernanza. En ella se establece la GIAL como una de las directrices estratégicas. Si bien no tiene un desarrollo posterior en las Líneas Estratégicas (o en los Objetivos Estratégicos que desarrollan estas), supone un indicio de que la Generalitat comienza a incorporar la GIAL como criterio de gestión.

En esta Comunidad Autónoma, cabe resaltarlo, hay un importante avance en aspectos relacionados con la gobernanza, asumiéndose como prioridad en su política regional, y traducándose, por ejemplo, en la aparición de organismos específicos para su desarrollo a nivel de gobierno. Son asuntos aún en estado incipiente y, aunque tienen relación con la gestión integrada, no están enfocados todavía de manera específica para la costa o el medio marino. Aún así, estos espacios están generando una interesante inercia y están consolidando instrumentos que suponen una excelente oportunidad si se enfocan hacia entornos tan complejos como las áreas litorales catalanas. De hecho, entre los agentes entrevistados no es difícil observar cómo estos criterios asociados a la

gobernanza se identifican y se asumen ya fácilmente como signos de buen gobierno. Esta tendencia también se empieza a observar en el gobierno local.

Como mayor debilidad, destacar la excesiva influencia de las oscilaciones políticas y sus ciclos temporales en el desarrollo de cualquier política o estrategia a largo plazo. Como consecuencia, es muy difícil lograr la fortaleza o liderazgo institucional necesarios para afrontar iniciativas sobre GIAL con posibilidades de éxito.

En este sentido deben alejarse esos condicionantes, por ejemplo, del reparto responsabilidades entre los departamentos del gobierno regional, pues en ocasiones se dificulta el apoyo interinstitucional a políticas globales (de gobierno).

En el nivel local, destaca el papel de algunos municipios que están empezando a asumir la GIAL en sus políticas, de manera tímida todavía, pero con alguna iniciativa puntual interesante. Se observa el apoyo de varios departamentos de la Generalitat a estas iniciativas como experiencia demostrativa previa, pero sin asumir la GIAL todavía como modelo propio de gestión. La Diputación Provincial de Barcelona, por ejemplo, incorpora entre sus objetivos, el “apoyo a la gestión sostenible de las zonas costeras” (Pla D’actuació de L’àrea de Medi Ambient 2008-2011, Mataró, 11 de marzo de 2008) y ha organizado varios cursos sobre GIAL.

Por otro lado, en la última legislatura se ha observado un impulso desde el gobierno regional por afrontar la problemática asociada al cambio climático (asunto de gran interés para la gestión de las zonas costero marinas). En 2005 el Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible (CADS), junto a otras instituciones, editaron el Primer Informe sobre el Cambio Climático en Cataluña y en 2006 se crearon, bajo la dependencia del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda, la Comisión Interdepartamental del Cambio Climático y la Oficina Catalana del Cambio Climático. Pese a ello, todavía no se ha incorporado la GIAL en la política de cambio climático de Cataluña, que puede definirse por ahora como muy incipiente, pues se centra en el diagnóstico de la situación (con alguna referencia interesante al litoral pero sin profundizar, por ahora, en aspectos de gestión). En el Segundo Informe del Cambio Climático en Cataluña (GECCC y CADS, 2010) se apunta, por ejemplo, que *aún los esfuerzos, la gestión de los riesgos climáticos y la adopción de medidas de adaptación no han sido impulsadas formalmente y son todavía estrategias poco reconocidas por parte del sector empresarial y la sociedad civil catalanas*. Así, en aspectos de gestión de esta materia se identifican dos líneas políticas fundamentales:

- La de *mitigación* del cambio climático, con el Plan Marco de Mitigación del Cambio Climático 2008-2012. Aprobado en 2008, apunta que “trata el

cambio climático de una forma coordinada e integrada dentro del conjunto de la acción de gobierno de la Generalitat de Catalunya”, si bien se centra únicamente en la reducción de emisiones de los gases que causan este problema.

- La *adaptación* al cambio climático, de gran trascendencia para la GIAL, pero todavía en ciernes (por ahora se conocen diagnósticos y algunas recomendaciones de gestión). Aún queda mucho camino por recorrer en este campo, sobre todo atendiendo a las importantes consecuencias ya previstas en relación a los riesgos costeros o la salud del medio marino y de los ecosistemas litorales en general. Aún así se aprecia un camino y una línea coherente para crear una estrategia (la futura Estrategia o Plan de Adaptación al Cambio Climático en Cataluña) en la que sí parece que tendrá amplio protagonismo el litoral. Será una oportunidad para incluir la perspectiva de la GIAL en las políticas de gobierno sobre adaptación al cambio climático, pero también para incluir la adaptación a este fenómeno en las políticas de ordenación del litoral y en la gestión sus ecosistemas.

2. NORMATIVA

El marco normativo catalán en relación a temas costeros y marinos destaca, sobre todo, por la abundante legislación sectorial, muestra de la enorme complejidad de este espacio. Esta atomización de instrumentos de naturaleza jurídica contrasta con la ausencia de una norma específica sobre GIAL, que facilite un marco de coherencia en el desarrollo de estos instrumentos cuando convergen en un mismo espacio. Esta tarea parece estar siendo afrontada después del traspaso de competencias sobre el DPMT, y el gobierno regional **está trabajando en una nueva Ley del Litoral**. Aunque seguramente se dirigirá a aspectos de ordenación, es la primera ocasión en que se podrá trabajar en la continuidad de gestión desde una misma administración de la zona terrestre, la ZSP, el DPMT y algunos aspectos del medio marino.

Los instrumentos normativos de mayor relevancia, específicos para el litoral, se encuadran en general en la ordenación del territorio y el urbanismo. El **Plan Director Urbanístico del Sistema Costero**, pese a no tener carácter integrado, confiere una serie de normas interesantes en este sentido (exigidas por la Ley 2/2002 de Urbanismo). El objetivo principal de estas normas es el de “identificar los espacios costeros que no han sufrido un proceso de transformación urbanística, y preservarlos de su transformación y desarrollo urbano, para garantizar el desarrollo urbanístico sostenible del territorio”. Entre otras cosas, está permitiendo preservar los últimos tramos libres de costa

(la intensiva transformación y ocupación del territorio en las últimas décadas ha llevado a alcanzar valores cercanos al 51% de ocupación del primer kilómetro de costa catalana (Indicadores del Litoral Catalán, Consorci El Far, 2008)). Además, las normas urbanísticas del PDUSC tienen una vigencia indefinida. Si bien el plan se podrá revisar al cabo de 10 años de su entrada en vigor, las modificaciones puntuales que prevé sólo se podrían hacer en aquellos casos en que la categoría del suelo se transforme en una categoría más restrictiva.

En relación al medio marino, si bien las últimas leyes estatales aprobadas (Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y Biodiversidad o la reciente Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino) facilitan su regulación, los nuevos intereses económicos suscitados en este espacio así como la nueva realidad competencial de Cataluña, requieren una respuesta regional más allá de la actual regulación sectorial. El gobierno autonómico debe plantearse su implicación a nivel normativo en la gestión integrada de los múltiples usos y actividad que soporta el ecosistema marino. Mención especial debe hacerse a la **Ley 2/2010, de 18 de febrero, de pesca y acción marítimas de Cataluña**, que por ejemplo incorpora a la legislación de instrumentos de Custodia Marina.

Esta Comunidad ha sido, por lo general, pionera en cuanto a legislación ambiental respecto de otras regiones, aunque algunas normas deben ser actualizadas y tal vez refundidas. Se están mejorando en aspectos, por ejemplo, de paisaje (**Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje**).

3. COMPETENCIAS

En general, las competencias en las diferentes escalas territoriales están claras, salvo en el medio marino donde todavía se observa cierta confusión. La enorme confluencia de responsabilidades en el litoral, sin embargo, producen todavía incómodos conflictos.

Las competencias del gobierno regional en el medio marino no han sido todavía plenamente desarrolladas. Si la Generalitat ostentaba ya competencias de enorme trascendencia para la GIAL, con la reciente modificación del **Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006)**, esta comunidad ha sido la primera en recibir la transferencia efectiva de ciertas funciones sobre el Dominio Público Marítimo Terrestre (DPMT). Tras las negociaciones entre los gobiernos estatal y regional, a través de la Comisión Mixta creada al efecto el 29 de octubre de 2007, se aprobó el **Real Decreto 1404/2007, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración**

del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de ordenación y gestión del litoral, y su ampliación mediante el **Real Decreto 1387/2008**. De esta manera se concretó el traspaso en materia de instalaciones marítimas e importantes funciones relacionadas con las autorizaciones y concesiones en DPMT estatal. Hay que apuntar que la administración regional ya ha mostrado interés por asumir también ciertas competencias en el Mar Territorial, con lo que habrá que estar pendientes de las implicaciones que esto supone. Surgen ahora nuevas incertidumbres en temas como la Ordenación Marina que plantea la ya apuntada Ley estatal de Protección del Medio Marino.

El cambio ha favorecido, eso sí, una modernización en el enfoque de la gestión del DPMT, lo que facilita la apertura hacia un nuevo modelo de gestión del litoral. Sin embargo, el proceso de traspaso de estas responsabilidades ha estado acompañado de ciertas dificultades (no se estableció, por ejemplo, un régimen transitorio para las sentencias o recursos contenciosos en curso, también han surgido problemas en la gestión de información y de expedientes traspasados), lo que debe ser considerado por el resto de CCAA que esperan un traspaso similar. El desconcierto habitual en los primeros años de reorganización, ha hecho que desde finales de 2007 la administración autonómica se haya tenido que centrar en exceso en la organización interna y en tareas del día a día. Todavía persisten los trabajos de la Comisión de traspaso y coordinación, que se reúne cada 3 ó 4 meses para encauzar la situación.

En cuanto a coordinación entre los diferentes entes territoriales, si bien existen órganos de coordinación en los que se tratan temas del litoral, no se han encontrado órganos formales dirigidos específicamente a facilitar la gestión integrada de este espacio, a favorecer la coordinación interadministrativa desde una perspectiva transversal (no asociada, por tanto, a una materia en concreto) o que responda a la especial complejidad de gestión del litoral. En este espacio, por tanto, convendría el desarrollo de nuevos lugares de encuentro entre las distintas escalas administrativas. Tal y como se apunta en la **Estrategia para el Desarrollo Sostenible de Cataluña**, *el concepto de gobernanza es clave. Deben enfatizarse las herramientas de trabajo en red y la coordinación eficiente entre las distintas administraciones —y entre las distintas unidades dentro de una misma administración—, y también entre los actores sociales y las administraciones.*

De esta forma, la colaboración y la coordinación depende en exceso de voluntades personales, lo que la hace vulnerable a cualquier cambio y a los ciclos políticos. Las continuas variaciones en las estructuras administrativas y en el reparto de funciones dentro de estas, no favorecen que esta colaboración se fortalezca.

Destacar que en asuntos del medio marino, la Ley 2/2010 de Pesca y acción marítima de la Generalitat, regula el **Consejo de Pesca y Asuntos Marítimos**, órgano de participación, asesoramiento y consulta en la materia. Por otro lado, los futuros **Consejos de Cuenca**, que se pondrán en marcha en aplicación de la Directiva Marco del Agua, facilitarán poder mantener viva la dinámica participativa generada, así como la coordinación y cooperación entre los actores (tanto públicos como privados) de las diferentes cuencas. Existen múltiples instrumentos similares (Comisiones de Urbanismo o Medio ambiente, la Ponencia Ambiental...) que también inciden en este sentido de manera sectorial y que tiene margen de mejora para abordar asuntos complejos derivados de la elevada confluencia competencial en el litoral.

En varias CCAA costeras españolas se han firmado Convenios generales de Colaboración específicos para la GIAL entre Administración del Estado y CCAA. En Cataluña esta relación se ha limitado a espacios concretos o se ha materializado a través de colaboraciones específicas para determinados temas. Como avances para una etapa inicial de GIAL, más allá de la profundidad de su desarrollo en este campo, destacan algunos ejemplos. A raíz de la Carta de Barcelona se promovió en el 2007 la firma de un **Convenio de Colaboración entre el MARM, la Generalitat y el Ayuntamiento de Barcelona para la gestión integrada del litoral de Barcelona**, con objeto de elaborar un **Plan de Gestión Integrada del Litoral de Barcelona**, centrado en la gestión de servicios y equipamientos de las playas de esta ciudad desde la responsabilidad ambiental y la coordinación administrativa. También destaca el **Plan Integral de Protección del Delta del Ebre (PIPDE)**, promovido desde hace años expresamente para facilitar la coordinación entre los ministerios, la Generalitat y los entes locales.

Otro importante avance es el observado en la colaboración y cooperación entre municipios vecinos y entre estos y la Administración Regional. Esto se ve reflejado en el desarrollo de interesantes iniciativas de GIAL, como el **Consorcio Colls i Miralpeix** o el **Plan Estratégico del Litoral de la Región Metropolitana de Barcelona (RMB)**. También se ha mejorado en la coordinación de la escala local y regional con la puesta en marcha de los planes plurianuales de playas o con la publicación desde la Generalitat de los criterios uniformes para todo el litoral catalán, para la ordenación de usos, a través de la **Circular 1/2009, de 27 de febrero, sobre la Autorización en los Ayuntamientos de los usos y servicios de temporada en las playas para el periodo 2009 - 2013**, que se prevé será incluida en la futura Ley del Litoral.

Todavía es escasa la colaboración con CCAA vecinas, aunque existen ya instituciones no dirigidas todavía a este fin que pueden ser mejor aprovechadas en el litoral. En cuanto a la colaboración transfronteriza, en enero de 2009 se

anunciaba que la Secretaría General del Mar del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino colaborará con la Agencia para las Áreas Marinas Protegidas del Gobierno de Francia para la creación de un Área Marina Protegida conjunta que abarque el Parque Natural del Cabo de Creus y Parque Natural Marino de la Côte Vermeille. Este parque contaría con una superficie de más de 10.000 km².

4. INSTITUCIONES

En el gobierno regional no existe ninguna institución que haya asumido de manera específica el peso protagonista en materia de GIAL. Las responsabilidades más vinculadas al litoral y sus recursos están muy repartidas, destacando los departamentos que se ocupan de la ordenación del territorio, el agua y el medio ambiente, el turismo, la agricultura, la pesca y la cultura. Esta confluencia de instituciones contrasta con la escasez de órganos colegiados permanentes y estables de coordinación, cooperación interinstitucional o asesoramiento específico para el litoral o relacionado directamente con la GIAL. Las Comisiones ya apuntadas no son suficientes en este espacio, sobre todo en el medio marino, donde se han encontrado situaciones confusas (entre los departamentos encargados de costas y puertos, de pesca y de medio ambiente...).

Las nuevas competencias sobre DPMT así como la gestión de su ZSP y la ordenación del litoral es asumida por un mismo departamento (nivel regional): el **Departamento de Política Territorial y Obras Públicas**, a través del **Servicio de Costas**. Actualmente este Servicio se encuentra en reestructuración tras el traspaso de competencias y, aunque no se plantea la creación de una unidad específica de GIAL, sí que se observa una intención por impulsar este modelo de gestión. Su adscripción a la Secretaría para la Movilidad se debe a su asociación con puertos, lo que ha facilitado cierta integración entre la gestión de la actividad náutica o de puertos deportivos y la utilización del DPMT (por ejemplo, ante la demanda de amarres se ha facilitado soluciones complementarias de menor impacto como instalaciones de playa, rampas de varada, ampliando la capacidad de gestión en esta materia). Igual ha sucedido en materia de ordenación del territorio donde ahora una misma institución puede gestionar y ordenar de manera continuada los usos y actividades hasta el DPMT.

Esto no ha repercutido, eso sí, en una integración interdepartamental (cada departamento de la Generalitat ejerce sus competencias sectoriales de manera excesivamente aislada). Por otro lado, los Departamentos clave para la

gestión del litoral fueron asumidos en su momento por estructuras políticas diferentes. Esto influyó en el reparto de responsabilidades entre dichas instituciones. El Departamento con responsabilidades en medio ambiente tenía menos competencias en la gestión de las áreas litorales o el medio marino que lo encontrado habitualmente en otras regiones. Esto no es óbice para que el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda haya influido en la gestión de este espacio mediante directrices, apoyo económico y técnico y con la promoción de acciones específicas de GIAL. Pese a ello, la estructura administrativa del gobierno regional hace que estas acciones suelen ser desarrolladas (implementadas) por otras instituciones, en muchas ocasiones no gubernamentales. Aún así han favorecido interesantes acuerdos interterritoriales e intersectoriales (Colls i Miralpeix, Plan Estratégico del Litoral Metropolitano de Barcelona...), impulsados por este Departamento. Tras las últimas elecciones autonómicas celebradas en noviembre de 2010, esta estructura administrativa afrontará importantes cambios. El Departamento encargado del medio ambiente, creado en 1991, desaparecerá, repartiéndose sus competencias entre varios Departamentos. El Departamento de Agricultura y Pesca, pasará ahora a llamarse **Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural**, asumiendo las competencias sobre gestión del medio natural, de especies y espacios protegidos, etc. El Departamento de Política Territorial y Obras Públicas pasará a ser el **Departamento de Territorio y Sostenibilidad** y en este caso coincidirán las responsabilidades sobre obras públicas y transporte con las relacionadas con la evaluación de impacto ambiental y el cambio climático o el agua. La coordinación entre estas dos instituciones y entre los propios servicios dentro de ellas se hace más imperativa si cabe, así como la necesidad de una política firme de gobierno que genere un marco coherente de gestión del litoral, y que asegure el mantenimiento de los servicios que otorgan los ecosistemas de esta frágil área frente a los intereses productivos que se sustentan en ellos.

Pese a que en algunos foros se ha propuesto la creación de una Agencia Catalana del Litoral (Plan Estratégico del Litoral de la Región Metropolitana de Barcelona), en esta comunidad destaca la aparición de instituciones fuera de la Administración Regional que desarrollan específicamente iniciativas de GIAL, y que están generando una inercia muy positiva sobre gestores y técnicos de la administración. El **Consorci EL FAR**, por ejemplo, ha centrado su actividad en los últimos años en materia de GIAL a través del Área de Gestión del Litoral. Entre otras cosas, ha creado el **Observatorio del Litoral de Cataluña** con el objetivo de evaluar la situación y evolución del litoral de esta comunidad, y ofrece herramientas para ayudar a la toma de decisiones por parte de los agentes y gestores del litoral, tanto regionales como locales.

Es interesante observar las soluciones adoptadas en iniciativas demostrativas de GIAL que implican a varias instituciones. Es el caso, por ejemplo, del **Consorci dels Colls i Miralpeix - Costa del Garraf**, que involucra a cuatro municipios vecinos y al propio Consejo Comarcal del Garraf de esta comarca barcelonesa, en el desarrollo de iniciativas conjuntas, con la colaboración, cofinanciación y cooperación de los Departamentos de la Generalitat relacionados con medio ambiente, puertos, costas, ordenación del territorio y pesca.

Destaca especialmente la **Xarxa de Custodia del Territori**, con un **Grupo de Trabajo de Custodia Marina** que está convirtiéndose en un buen ejemplo de colaboración en red de diversas ONGs en el medio marino, con el impulso a iniciativas de Custodia Marina y Acciones de Custodia. Más adelante se hará hincapié en el importante papel que juegan estas ONGs y algunas empresas en el desarrollo de iniciativas de GIAL de abajo a arriba (AccióNatura, Fundació Mar, Litoral Consult, Nereo,...).

En relación al cambio climático, tras los estudios elaborados en 2005 por el CADS, en colaboración con el Servicio Meteorológico de Cataluña y el soporte del Instituto de Estudios catalanes, la Generalitat realizó una apuesta institucional asociada a esta materia. Entre el año 2006 y 2007 creó, bajo la dependencia del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda, la **Comisión Interdepartamental del Cambio Climático y la Oficina Catalana de Cambio Climático** (para prestar apoyo técnico a dicha comisión). En el primer caso, la Comisión Interdepartamental se ha convertido en el órgano que coordina la acción del Gobierno en esta materia. Dicha Comisión decide e impulsa en el seno del ejecutivo las acciones para luchar contra el cambio climático y, debido a su carácter interdepartamental, tiene una actuación amplia y transversal. Pese a que todavía se está en una etapa muy temprana en relación a la gestión de los efectos de este cambio en el litoral y el medio marino, esta estructura representa un ejemplo claro de lo que puede suponer la apuesta política e institucional por un asunto complejo. Los daños asociados al cambio global en el medio ambiente, provocado por las actividades humanas, y que incluye las alteraciones en el clima y en los bienes y servicios que proporcionan los ecosistemas, está provocando en la costa y el medio marino señales de irreversibilidad. Se requiere por ello pasar del diagnóstico necesario a la respuesta urgente tomándose el futuro del litoral como asunto prioritario de gobierno.

5. INSTRUMENTOS

Hay una gran variedad de instrumentos, tanto estratégicos como operativos relacionados con el litoral, si bien la mayoría no tratan de manera específica aspectos concretos de GIAL y tienen carácter sectorial. No existe ningún Programa o Plan Regional de GIAL actualmente en funcionamiento. Además, en general, pocos de estos instrumentos actúan directamente sobre las razones subyacentes a muchos de los problemas de degradación del patrimonio costero-marino, asociados a la falta de adaptación del modelo de gestión que sigue la administración pública en estos espacios. Los que sí lo hacen (que tratan aspectos de gobernanza, participación,...), no son específicos del litoral y, aunque son una oportunidad, nacen con escaso impulso y lento desarrollo. Tardarán, por tanto, en generalizarse, por lo que se deberían abordar de manera prioritaria en estos espacios complejos y especialmente tensionados.

En general, el paso de la planificación a la ejecución aún es complejo, sobre todo en el largo plazo, pues influyen demasiado los ciclos políticos y faltan herramientas adecuadas de financiación. Existe, sin embargo, un mayor seguimiento sobre el cumplimiento de plazos y objetivos que lo observado en otras Comunidades.

Con un horizonte temporal más amplio y unos objetivos de carácter más estratégico, aparte de su ejecución real, destacan algunas iniciativas en la escala local. En la Provincia de Barcelona, por ejemplo, se ha elaborado el **Plan Estratégico del Litoral de la Región Metropolitana de Barcelona** (con gran protagonismo del Consorci El Far).

En el litoral, a falta de instrumentos de GIAL, dominan los asociados a la ordenación territorial. Destacan los instrumentos de planeamiento previstos por la Ley de Política Territorial de la Generalitat de Cataluña (Ley 23/1983) y que se supone deben ser un primer paso en la integración de políticas sectoriales. Si bien los **Planes Territoriales Parciales** que esta ley prevé se han desarrollado con gran lentitud en el litoral, tras el gran impulso dado con el “Programa de Planeamiento Territorial” a partir de 2004, en las provincias costeras no queda ninguno pendiente de aprobación (tras la aprobación en septiembre de 2010 del Pla territorial de les Comarques Gironines).

Los **Planes Directores Territoriales**, sin embargo, sí que tienen un importante retraso en el litoral. En cuanto a los Planes Territoriales Sectoriales, en esta área destacan el **Plan de Puertos**, el **PDUSC** (referido en el capítulo de Normativa) o el **Plan de Espacios de Interés Natural (PEIN)**.

En cuanto al **Plan de Puertos de Catalunya** (Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, 2007), incorpora directrices sobre ordenación del litoral (PDUSC) y de protección ambiental (PEIN, Red Natura 2000...).

En relación a los Espacios Naturales Protegidos (ENP), gestionados a través del **PEIN**, pese a que muy pocos LICs tienen instrumento específico de gestión, cabe destacar las **Directrices para la gestión de los espacios de la Red Natura 2000**, publicadas en 2006, con especial énfasis en espacios costeros (humedales, principalmente) y marinos.

A nivel operativo, destacan los **Planes Plurianuales municipales de gestión de Playas** impulsados por la Generalitat tras recibir las competencias sobre el DPMT. Se sabe, además, que se está trabajando en un nuevo **Plan Territorial Sectorial de Costas** que vendrá a complementar el traspaso de competencias y la Ley del Litoral prevista. Técnicos de esta administración regional han apuntado que será un instrumento de carácter integrado. En relación a los avances en la aplicación de la Directiva Marco de Aguas (DMA), la Agencia Catalana del Agua ha elaborado el **Plan de Gestión del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña**, aprobado por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya el 23 de noviembre del 2010, y que incluye la gestión de las aguas costeras y de transición.

En cuanto al cambio climático ya se han nombrado algunos de los principales instrumentos de gestión de mayor interés (Plan Marco de Mitigación...). Pese a que la GIAL no tiene presencia en ellos, se esperan nuevos instrumentos relacionados con la política de adaptación, que podrían incidir con especial énfasis en este entorno.

Destacar la reciente incorporación de instrumentos operativos de gestión de carácter más participativo, como es el caso de la **Custodia del Territorio** y de la **Custodia Marina**. Al ser, además, de carácter voluntario e impulsados desde las bases sociales (mediante ONGs), y al implicar a los sectores de actividad y usuarios de la costa (pesca, actividades náuticas, submarinismo...), vienen a suplir los problemas de coordinación y de claridad competencial, así como los retrasos de la administración para encontrar herramientas de gestión de algunos espacios marinos que así lo precisan. El Departamento de Medio Ambiente y Vivienda financia diversos proyectos en los que se aplica la Custodia Marina y la Dirección General de Pesca lo ha incorporado en la nueva Ley de Pesca.

En cuanto a los instrumentos operativos asociados a la Administración del Estado, aún los traspasos de competencias sobre DPMT, el estado sigue el procedimiento de deslinde que, en esta CCAA va del 81% ejecutado en la provincia de Girona al 98% de la de Tarragona. Al igual que en otras CCAA, se

ha seguido la tendencia de dejar para el final los deslindes más conflictivos, con lo que en los últimos años están surgiendo agrias polémicas sobre todo en deslindes asociados a marinas artificiales. La nueva Ley de Protección del Medio Marino incorpora cambios en este sentido, algunos impulsados desde el gobierno regional de Cataluña.

6. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN

En Cataluña existen iniciativas de formación superior sobre GIAL, a través de varios másteres de posgrado específicos en la materia (destaca entre otros el **Máster Internacional en Gestión de Zonas Costeras y Estuáricas**, de la Universitat Politècnica de Catalunya). Por otro lado, la interpretación teórica de la gestión integrada que domina en estas ofertas, organizada por lo general por centros de investigación, la considera una disciplina técnica basada en un conocimiento científico complejo, frente a aquella, complementaria, que la propone como una nueva filosofía dentro del ámbito público de la administración. En esta segunda visión, y de manera paralela, sí se observa un pequeño impulso en formación en aspectos relacionados con la gobernanza y las habilidades sociales, si bien están dirigidos principalmente al ámbito empresarial, y en ningún caso específicamente para temas costero-marinos o ambientales.

Todo esto no se traduce, por ahora, en un cambio en el perfil de los gestores y tomadores de decisiones de la administración. Aún así, poco a poco va surgiendo una mayor demanda en actividades formativas y cursos de GIAL y destacan aquellas dirigidas para técnicos del ámbito municipal. Si bien esto no es la norma, sí que resulta extraordinario respecto de otras regiones españolas. La Diputación Provincial de Barcelona, por ejemplo, ha organizado varios cursos en este sentido. El Consorci ElFar y el Consorci dels Colls i Miralpeix - Costa del Garraf, junto con la Escuela de Capacitación Náutico Pesquera de la Generalitat de Catalunya, también lo han hecho. Esta oferta formativa está en consonancia con el inusual nivel de asociacionismo en esta comunidad (comparado con otras CCAA), pues desde ONGs y asociaciones de ciudadanos se han impulsado un interesante número de iniciativas de GIAL a las que han estado implicados técnicos de la administración. En cualquier caso, no se observan estrategias formativas de carácter formal y permanente desde ninguna de las instituciones públicas con responsabilidad en el litoral, en formación superior o en formación del cuerpo de funcionarios. En ocasiones esta carencia se compensa con la externalización de servicios, contratando grupos de investigación, asociaciones o empresas del sector.

7. RECURSOS

La inversión pública en el litoral denota un excesivo sesgo hacia la finalidad productiva en comparación con la inversión en el mantenimiento y recuperación del capital natural que sustenta las actividades económicas de la región. Esto contrasta con la renta relativa disponible en Cataluña (otras regiones europeas invierten poco a poco esta tendencia a medida que avanzan en crecimiento económico y calidad de vida). Sobre los presupuestos de la Generalitat existe un número considerable de partidas destinadas al espacio litoral o a sus recursos (ordenación del territorio, puertos y pesca principalmente). Estos recursos van dirigidos preferentemente a solventar las necesidades de equipamiento y servicios o al aprovechamiento de recursos.

Existe relativa transparencia a la hora de conocer los recursos disponibles de los diferentes departamentos, a través de sus presupuestos anuales o de sus informes de seguimiento y memorias de gestión, si bien sigue sin ser suficiente para conocer los criterios de dicha asignación o su distribución entre los diversos instrumentos de gestión del litoral catalán.

Como ejemplo de la distribución de recursos, del presupuesto total del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda (DMAH) para 2008 la Secretaría de Vivienda se llevó el 40%. A su vez, la Agencia Catalana del Agua se destinó el 45% del presupuesto consolidado de gasto, frente al 31% destinado a los servicios y direcciones generales del DMAH. Si bien el presupuesto de este departamento, recientemente desaparecido, casi se ha duplicado desde 2004, el peso del área de medio ambiente (tanto en recursos como en responsabilidades) no está en proporción con los servicios sociales, económicos o ecológicos que prestan los ecosistemas costero-marinos que debe proteger y mantener. Aún así, pese a su escasa competencia sobre el litoral y el medio marino, el DMAH ha participado de manera indirecta, en la financiación de actividades (algunas específicas de GIAL) desarrolladas por otras entidades (ONGs, Consorcios, Fundaciones,...). También destaca la inversión en el **Programa de Conservación del Medio Marino** y en la gestión de ENP costero-marinos.

En cuanto al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, hay que tener en cuenta que integra capítulos que suponen grandes gastos (obras públicas y transportes), si bien las obras de interés general en DPMT continúan siendo competencia del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. Así, se puede decir que en 2008 el presupuesto destinado a la ordenación del litoral fué, en términos relativos, de escaso peso, si atendemos a la fragilidad y a la importancia de este espacio. El traspaso de competencias sobre el DPMT conllevó un aporte de recursos desde el Estado, pero las

dificultades relacionadas con estos procesos de transición, así como el cálculo realizado para dicho aporte, basado en un periodo de inversión estatal en este ámbito inusualmente bajo, incidieron en esa situación. De esta manera, observando el presupuesto por programas de actuación, frente a un 60% de gasto que supuso el área de “transporte” (aeropuertos, ferrocarriles,...) y un 14% del área de “carreteras”, las “actuaciones en la costa” supusieron un 0.03% del total del presupuesto (vinculadas con la aplicación del Plan director urbanístico del sistema costero), “puertos y transporte marítimo” un 1%, “políticas y sensibilización ambientales” un 0.1%, “ordenación del territorio” un 0.6%, etc.

Prácticamente todos los recursos relacionados con la gestión del litoral y el medio marino son de origen público. Existen algunas empresas privadas que empiezan a ofertar trabajos específicos o relacionados con la GIAL (por ejemplo, **Litoral Consult**) y otras iniciativas muy puntuales de financiación de origen privado relacionadas con el impulso de este modelo de gestión. Es el caso, por ejemplo, de la **Fundació Mar**, que con el patronato de empresas hoteleras y del sector inmobiliario desarrollan proyectos interesantes dirigidos a la sociedad civil y también a empresas.

8. CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN

En cuanto al conocimiento del medio costero-marino necesario para la toma de decisiones, podemos decir que, en términos generales, Cataluña dispone de información más que aceptable sobre los diferentes subsistemas que lo componen (tanto físico-natural, como socio-económico y jurídico-administrativo). El esfuerzo de recopilación y agregación de información científico-técnica es el apropiado en una fase inicial de GIAL. Sin embargo aún requiere un mayor grado de integración. Además, en el litoral la información suele centrarse en contenidos muy técnicos, pocas veces traducidos para el gestor o la ciudadanía, lo que afecta a su utilidad práctica. Se dificulta de esta manera la identificación tanto de las causas como del origen de los problemas en el sistema costero marino, sobre todo porque en ocasiones éste se encuentra en el funcionamiento del propio órgano de gestión.

Otra de las consecuencias de esta falta de integración se observa en la educación y formación ciudadana, y por tanto en su concienciación y participación, ya que se le dificulta al gestor transmitir los motivos de sus decisiones, más aún cuando sus beneficios no se esperan hasta el medio o largo plazo. Sigue por tanto vigente el acertado apunte que se hace en el Plan Estratégico de GIZC de Cataluña: “se parte de una situación actual en la que

predominan dos características esenciales respecto al conocimiento de lo que sucede en las zonas costeras: dispersión e invisibilidad”, lo que genera el riesgo de quedar en una situación similar a la que se daría con su inexistencia. Esto provoca también la duplicación de esfuerzos y de gastos.

Pese a que se han encontrado numerosas iniciativas de colaboración entre universidades, centros de investigación, empresas y administraciones en relación a la I+D+i costero marina, debe mejorarse la coordinación entre dichas entidades, de tal manera que se favorezca la creación de un marco común. Se debe facilitar así la generación de sinergias y la dosificación de esfuerzos hacia objetivos comunes. Lo mismo ocurre entre estos generadores de conocimiento y los tomadores de decisiones que deben sustentarse en él. En ocasiones el esfuerzo investigador debe atender más a las necesidades reales de gestión, para no convertirse en un ejercicio intelectual con escasa aplicación posterior.

En cuanto a la organización de la información, es también una tarea pendiente, aunque últimamente se están realizando importantes esfuerzos para organizar, concentrar y/o dar visibilidad a la información asociada al litoral. Debe otorgarse más importancia a la interoperabilidad de las bases de datos de las distintas administraciones y a su correcta organización. La coordinación en este punto es fundamental para compartir la información (tanto de diagnóstico como de gestión).

Destacan iniciativas como las desarrolladas por el **Observatorio del Litoral de Cataluña** del Consorci El Far, con la creación del **Sistema de Indicadores del Litoral Catalán** o con el aporte de contenidos al Geoportal **Infraestructura de Datos Espaciales para el Litoral de Cataluña (IDEC-Litoral)**. Es esta una iniciativa del Instituto Cartográfico de Cataluña, con principal objetivo de mejorar e incrementar el acceso a la información existente para toda la comunidad de usuarios, de forma que su participación en la gestión de la costa pueda ser más activa y documentada. También destacan los trabajos del **Centro Internacional de Investigación de los Recursos Costeros (CIIRC)** o proyectos como el **DEDUCE (INTERREG IIIC)**, desarrollado con fondos de la UE, y que parte de los principios de la GIAL como referencia para crear un sistemas de indicadores específicos de sostenibilidad del litoral de la UE. Los resultados de DEDUCE han sido utilizados, por ejemplo, para la creación del citado Observatorio del Litoral de Catalunya.

Si bien la mayor parte de la información científico-técnica en el litoral tienen su origen en los centros de investigación, la administración regional también está realizando una importante apuesta a través de su propio equipo

técnico o de otros organismos públicos o consorcios financiados por ella (CADS, CIIRC...). Como ejemplo, el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, ha elaborado un **Inventario** con todas las ocupaciones que hay en el litoral catalán, y también el informe sobre el **Estat de la zona costanera a Catalunya. Llibre verd 2010**. Ambos estudios se consideran desde la administración como una herramienta de gestión que deberá servir de base a los técnicos y tomadores de decisiones en lo relativo a la ordenación del litoral (futuros Plan y Ley de Costas).

El medio marino sigue siendo la asignatura pendiente. Existen organismos científicos que están avanzando en el estudio de estos entornos. Destaca el CSIC, a través del **Centro de Estudios Avanzados de Blanes (CEAB)**, con interesantes estudios de GIAL, y el **Centro Mediterráneo de Investigaciones Marinas y Ambientales (CMIMA)**, el centro oceanográfico más grande de España y del Mediterráneo, y que alberga el Instituto de **Ciencias del Mar de Barcelona (ICM)** y la **Unidad de Tecnología Marina (UTM)**. Además, el ICM está desarrollando una interesante labor de divulgación de sus investigaciones mediante el portal ICM Divulga. La Agencia Catalana del Agua (ACA), por su parte, está recogiendo y sistematizando desde hace más de diez años información para el diagnóstico y gestión sostenible de las aguas litorales de Catalunya, en el marco del desarrollo y cumplimiento de la Directiva Marco del Agua. Estos centros, junto con los trabajos de la Universidad de Barcelona, la Universidad Politécnica de Cataluña o la Universidad de Girona, son una muestra del potencial de esta región para llevar a cabo una toma de decisiones basada en el conocimiento.

Destacar también la **Iniciativa SILMAR** llevada a cabo por la Fundació Mar, financiada por empresas privadas, de carácter local y donde los voluntarios y los Ayuntamientos tienen un papel esencial. En cuanto al conocimiento tradicional, pese a la enorme fuerza transformadora del sector turístico en amplias zonas de la costa catalana, el carácter identitario propio de esta región facilita el conocimiento y la puesta en valor de actividades tradicionales, si bien cada vez están más amenazadas por el olvido y el desuso.

Sobre la difusión de información de la actividad pública en el litoral, en Cataluña se está trabajando, a la vez que en el nivel estatal, en una **ley de transparencia y acceso público a la información**.

A modo conclusivo se puede afirmar que en general se observa un importante esfuerzo en la recopilación de datos y en la generación de información, si bien debería realizarse un esfuerzo coordinado específico y especial de traducción e integración de la información de carácter interdepartamental, para hacer más énfasis en la transformación de dicha en

información en conocimiento y en una herramienta útil de gestión. Hay que recordar que, tal y como apunta el gobierno regional, hablamos de un área de especial complejidad, sobre todo para su gestión y para la comprensión del ciudadano de las dinámicas socio-ecológicas. Asimismo, se echa en falta profundizar en una mayor autocritica o análisis encargado desde la propia administración para evaluar su gestión en este espacio, algo que sí se contempla en otras políticas sectoriales, con estudios como los realizados por el Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible (CADS).

La investigación sobre el Cambio Climático, por su parte, ha dado un importante salto en intensidad y en implicación gubernamental. En el año 2005 se elabora el **Primer Informe sobre Cambio Climático en Cataluña (CADS)**, un estudio pionero que ha tenido continuidad con el segundo informe recientemente publicado (2010): **Segundo Informe del Cambio Climático en Cataluña. Bases científicas, impactos, mitigación y adaptación al cambio climático**. Este informe cuenta con un capítulo específico para la costa y el mar, al igual que el informe **Agua y Cambio Climático. Diagnóstico de impactos previstos en Cataluña** (Fundación Nueva Cultura del Agua y Agencia Catalana del Agua, 2009). Sin embargo, ambos documentos reflejan todavía la etapa de diagnóstico en la que se encuentra esta región, sobre todo en relación a gestión para la adaptación al cambio. Tal y como se afirma en Segundo Informe del CADS, que pese a que se han multiplicado las investigaciones en Cambio Climático, la mayor parte no es estratégica ni ha sido todavía suficientemente dirigida a la gestión.

9. EDUCACIÓN Y CONCIENCIACIÓN

El esfuerzo que la Administraciones Regional o Provincial están desplegando en este campo es, sobre todo, de financiación de iniciativas desarrolladas en ámbitos más locales, por Ayuntamientos u Organizaciones No Gubernamentales (fundaciones, grupos ecologistas y conservacionistas,...). La **Asociación Nereo**, por ejemplo, lleva a cabo una iniciativa de **“Actuaciones en materia de educación ambiental para la aplicación de la Gestión Integrada de Zonas Costeras”**. El respeto y la credibilidad que están adquiriendo este tipo de ONG en los últimos años, mediante un espíritu constructivo y al haber surgido desde las propias comunidades locales, facilita la permeabilidad de estos esfuerzos de educación y concienciación, si bien se alejan de ser suficientes, y en ningún caso pueden ser sustitutivos de una política institucional o de Estrategias, Planes y Programas de educación. Estas estrategias de continuidad son, por ahora inexistentes en el medio marino.

Existen otras iniciativas, como el **Centro de Estudios del Mar** (Diputación de Barcelona), la Escuela del Mar de Badalona o el propio **Consorci ElFar**, que organizan y ponen en marcha programas ambientales de educación, sensibilización y participación para diferentes sectores sociales.

Se puede decir, por tanto, que por ahora dominan las iniciativas puntuales y esporádicas.

Aún no existe un conocimiento generalizado sobre GIAL, y por tanto, tampoco se demanda un cambio de modelo de gestión en la materia.

10. PARTICIPACIÓN

El nivel de asociacionismo y de participación, así como el sentimiento de corresponsabilidad y de comunidad es elevado en comparación a lo observado en otras CCAA, lo que podría ser aprovechado y dirigido sin grandes esfuerzos suplementarios hacia la GIAL. Sin embargo, en relación al litoral y al medio marino, este asociacionismo todavía está canalizado principalmente por grupos conservacionistas, y aún está muy por debajo de lo aceptable atendiendo a la renta relativa de esta comunidad, comparándolo con otras regiones europeas.

Existe un gran número de iniciativas en este campo desarrolladas por estas asociaciones, superando sorprendentemente a las ejecutadas o con origen en la propia administración (si bien éstas les ofrecen un importante apoyo económico y técnico sin el cual dichas acciones no podrían llevarse a cabo). Sin embargo hoy en día no hay mecanismos ni canales de participación social orientados a la GIAL, excepto aquellos que se están desarrollando o que se han desarrollado en las experiencias demostrativas.

Desde la administración regional se reconoce que los gobiernos locales, especialmente los municipales, han sido los más activos e innovadores en la creación y el desarrollo de experiencias de participación para implicar a la ciudadanía. Han aprovechado bien disposición de algunos colectivos en actividades de voluntariado o en el desarrollo de iniciativas de gestión del espacio costero-marino. Actualmente se está generando un debate para el desarrollo de nuevas iniciativas dirigidas a consolidar y mejorar la participación local, apoyadas además por el gobierno regional, pues se asume que puede servir de impulso preliminar para una evolución y permeabilización progresiva de la participación de abajo a arriba hasta su consolidación futura a escala regional. Es el caso, por ejemplo, del Anteproyecto de Ley de Gobiernos Locales de Cataluña, que prevé la figura de **Plan de Participación**. Supone este desarrollo una buena oportunidad para afianzar este proceso de manera

urgente y prioritaria alrededor de espacios especialmente complejos y conflictivos como la costa y el medio marino.

A pesar de ello no se ha observado todavía esta consolidación e impulso de la participación ciudadana desde el nivel regional, (salvo por los procesos participativos asociados a instrumentos específicos), si bien en los últimos años se está tratando de dar un giro importante que merece ser destacado. No existe, por ejemplo, una ley específica de participación, si bien en el año 2003 el Gobierno catalán impulsó por primera vez en esta comunidad una política pública de participación ciudadana. Tras este cambio, ya se reconoce que los “espacios estables para la participación y el seguimiento de políticas sectoriales”, que son órganos colegiados (consejos, mesas, comisiones), deben ser profundamente reestructurados y modernizados para que realmente tengan la representatividad y la utilidad adecuada. Destacar también que en enero de 2009 se aprobó por acuerdo de gobierno el **“Plan Intergubernamental de participación ciudadana 2008-2010”**. Para ello, la Generalitat se propone establecer criterios comunes entre todos los departamentos, para convertir la participación en instrumento de gobierno y armonizar y modernizar los mecanismos y procedimientos de participación. Pese a que en ninguna parte aparece nada específico de la costa, el mar o el litoral, puede ser un punto de inflexión para que se canalice la actual tendencia asociativa y se extienda esa participación más allá de asociaciones ecologistas o conservacionistas. Estos avances deben ir acompañado de instrumentos complementarios como la esperada Ley de Transparencia y Acceso a la Información.

Debe aprovecharse también este impulso para que los procesos de participación incidan en mayor medida en la toma de decisiones, de tal manera que se complementen los procesos puntuales asociados a instrumentos o proyectos concretos que, siendo positivos y necesarios, son frágiles (cuando no existe continuidad ni visibilidad de los resultados de esos procesos, por ejemplo) y no tienen el impacto suficiente.

Como signo del interés surgido para el impulso de esta cultura de corresponsabilidad social, existe un **Observatorio del Tercer Sector**.

ANDALUCÍA & CANTABRIA & CATALUÑA &
COMUNIDAD VALENCIANA & GALICIA & ISLAS
BALEARES & ISLAS CANARIAS & PAÍS VASCO &
PRINCIPADO DE ASTURIAS & REGIÓN DE MURCIA

IX.

Materiales para el debate LA GESTIÓN DEL LITORAL EN LAS ISLAS BALEARES

*Las Comunidades Autónomas y la Gestión Integrada
de las Áreas Litorales (GIAL) en España*

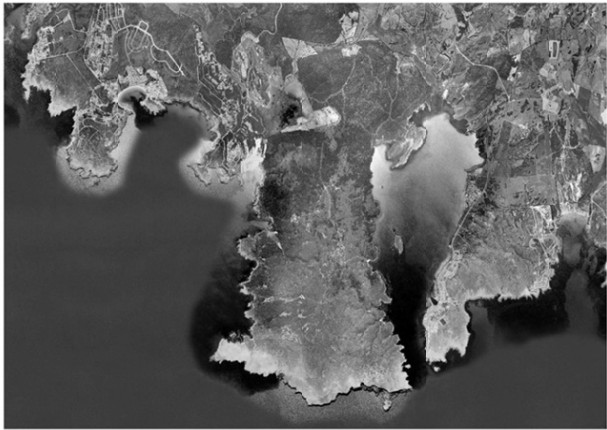
1. POLÍTICA Y ESTRATEGIA
2. NORMATIVA
3. COMPETENCIAS
4. INSTITUCIONES
5. INSTRUMENTOS
6. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN
7. RECURSOS
8. CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN
9. EDUCACIÓN Y CONCIENCIACIÓN
10. PARTICIPACIÓN

Figura 18. Ejemplos de la realidad costera de las Islas Baleares

ISLAS BALEARES

Superficie de municipios costeros respecto del total de provincia costeras	74%	Habitantes en municipios costeros respecto del total en provincias costeras	85%	Superficie de la región por cada kilómetro de costa	3 km² /km	Porcentaje de suelo artificial en los primeros dos kilómetros de costa	13%	kilómetros de costa entre puertos deportivos	26 km	Habitantes en provincias costeras respecto de amarres disponibles en los puertos deportivos	50 hab./amarre
Superficie de Puertos del Estado en la región respecto al total nacional	2%	Número de buques de pesca en la región respecto al total nacional	4%	Capacidad de los buques de pesca de la región respecto de todo el país	1%	Turistas extranjeros en la región por cada habitante de los municipios costeros	Turistas extranjeros en la región por cada habitante de los municipios costeros	Turistas extranjeros en la región por cada kilómetro de costa	6.427 turistas/km	Plazas turísticas en la región por cada kilómetro de costa	164 plazas/km

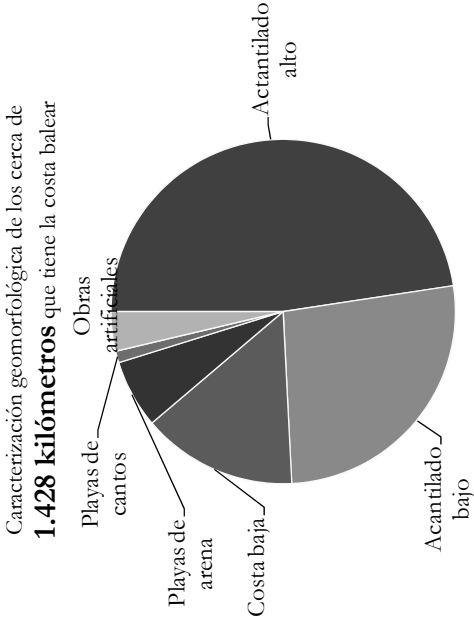
Isla de Menorca



Palma de Mallorca (isla de Mallorca)



Fuente: Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA)



Fuente: MOPU 1989, p. 22 en Barragán 2004

Redacción: Javier García Onetti, Javier García Sanabria

Dirección: Juan Manuel Barragán Muñoz

Revisión y coordinación regional: Joana María Petrus Bey
gestioncostera.regial@uca.es

Relación de entrevistados:

- Celestí Alomar Mateu, Jefe de la Demarcación de Costas en las Illes Balears, Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM).
- Bernat Aguiló Siquier, Director General de la Dirección General de Ordenación del Territorio, Consejería de Medio Ambiente i Movilidad, Govern de les Illes Balears.
- José María González Ortea, Jefe del Servicio del Litoral, Consejería de Medio Ambiente y Movilidad, Govern de les Illes Balears.
- Amy Diedrich, Coastal Ocean Observing and Forecasting System of the Balearic Islands (SOCIB)
- Pablo Balaguer Huguet, Coastal Ocean Observing and Forecasting System of the Balearic Islands (SOCIB).
- Alumnos del Máster en Gestión Integrada de Áreas Litorales, Universidad de las Islas Baleares (UIB).
- Joana María Petrus Bey, Directora del Departamento de Ciencias de la Tierra y del Máster en Gestión Integrada de Áreas Litorales de la Universidad de las Islas Baleares (UIB).

Las conclusiones y afirmaciones expuestas en este documento no tienen por qué coincidir con la opinión o las aportaciones de los expertos consultados. Los responsables del presente análisis agradecen su desinteresada colaboración, así como la de aquellos otros expertos que si bien no fueron inicialmente entrevistados, también han ofrecido su opinión y ayuda.

El presente documento es uno de los 10 informes elaborados para cada una de las comunidades autónomas costeras española. Forman parte del proyecto para la constitución de la Asociación Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales (REGIAL) y se han realizado a partir una metodología común, que ha conllevado más de 70 entrevistas a lo largo de dos meses en las diez comunidades autónomas. Con este trabajo se pretenden aportar los elementos necesarios para sustentar el debate interno de constitución de dicha Red, cuyo objetivo no es otro que mirar al presente y al futuro de las costas españolas, abriendo un necesario proceso de reflexión y diálogo, partiendo de la búsqueda de puntos de encuentro y la construcción puentes, sin dejar de realizar la reflexión crítica necesaria para ello. La información contenida es el resultado de un trabajo de síntesis y abstracción, basado en la experiencia de los miembros de REGIAL y de los expertos entrevistados al efecto. Pese a la fase de investigación para complementar el proceso, este trabajo no pretende ser descriptivo o académico, pues no es el objetivo que motiva su elaboración. Para realizar las conclusiones y propuestas expuestas se han tomado como referencia los principios de la Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL)²¹ consensuados por los miembros de la Red. De igual forma, debe apuntarse la intención de la Red de incorporar en este proceso de reflexión a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

²¹ La Gestión Integrada de Áreas Litorales es un proceso dinámico, continuo e iterativo destinado a promover el desarrollo sostenible de las zonas costeras mediante la integración de políticas, objetivos, estrategias y planes sectoriales en el espacio y el tiempo y la integración de los componentes terrestres y marinos del litoral. Se trata, por tanto, de un instrumento al servicio de una política pública basado en la cooperación y la participación (Barragán Muñoz, 2003).

1. POLÍTICA Y ESTRATEGIA

En las Illas Balears se echa en falta una política costera explícita y accesible, asumida a nivel de gobierno y, por lo tanto, compartida por todos los departamentos que lo forman. La Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL) no ha sido asunto de interés prioritario en la política de gobierno ni en las políticas sectoriales de sus departamentos.

Sin embargo, en esta Comunidad Autónoma hay que prestar especial consideración tanto a su contexto físico y geográfico, como al administrativo y al político. Su carácter archipelágico favorece la presencia de atributos propios de la **“insularidad”**, de carácter acumulativo (aislamiento, fragmentación, escasez de superficie y recursos...). Esta realidad condiciona las políticas de gestión de recursos, infraestructuras, la ordenación del territorio... así como la distribución de responsabilidades en la administración. Es destacable la prioridad política que supone la ordenación insular, y el importante protagonismo competencial de la administración supramunicipal, es decir, de los Consejos Insulares. Además, el índice costero (km de costa / km² de superficie total) es mayor que en otros ámbitos, siendo en el caso Balear 25 veces superior al de la España continental. El fenómeno de la **“litoralidad”** en Baleares es tal que diversos informes internacionales apuntan a considerar islas de este tipo enteramente como área litoral, lo que evidentemente condiciona cualquier política o iniciativa de GIAL. Las zonas costero-marinas se convierten en entornos estratégicos, más relevantes y complejos en términos económicos, sociales, ecosistémicos, pero también de gestión, de lo que ya lo son en ámbitos continentales. En este tipo de archipiélagos la gestión costera a escala regional interfiere de alguna manera con la gestión de la isla en su conjunto.

Sumándose a este contexto geográfico singular, el contexto político ha sufrido en los últimos años importantes cambios y agitaciones (3 cambios de gobierno en 3 legislaturas con frágiles acuerdos, diversas crisis institucionales que se han sumado a la crisis económica...). Con esta realidad, el desarrollo de nuevas políticas, que supongan importantes cambios en el modelo de gestión y en el modelo de desarrollo, y que precisen de medidas de consenso político y continuidad en el largo plazo ha sido difícil. Más aún con los condicionantes apuntados de insularidad y litoralidad extrema, que requieren sólidos acuerdos de gobierno. El excesivo grado de polarización política no favorece la búsqueda de fórmulas de consenso en el modelo territorial, sobre todo en el nivel regional.

Entre las políticas sectoriales que más se han priorizado en esta Comunidad Autónoma (CA) con respecto a la costa, destaca sin duda el

turismo. Pero también el medio ambiente, gracias, entre otras cosas, al excepcional calado que ha tenido el mensaje conservacionista de algunos grupos de presión en sectores clave de la sociedad como el educativo, y que ha apremiado a la Administración a responder en consecuencia. La particular relación **paisaje - calidad ambiental - turismo** ha favorecido la aparición de vectores de presión opuestos, con políticas encaminadas a la protección de ese patrimonio natural costero excepcional frente a las dirigidas a su explotación inmobiliaria, turística, y en definitiva, de perfil productivo. En este vaivén, condicionado a veces por el cambio político apuntado, se han desarrollado los escasos acercamientos a la GIAL o hacia la gobernanza en la ordenación territorial.

A nivel insular, cada isla ha tenido una evolución particular. En Formentera, donde el Consell coincide con el único Ayuntamiento, no ha sido tan urgente la necesidad de establecer medidas de coordinación y cooperación interinstitucional y su pequeño tamaño ha facilitado la cercanía entre administración y ciudadano. En Menorca, la realidad política ha facilitado el consenso en la ordenación territorial y en el modelo de desarrollo elegido para el área litoral, y así se refleja en la reciente iniciativa de GIAL que acaba de comenzar a diseñarse para el conjunto de la isla. Ibiza merece un análisis diferente motivado por la evolución particular de su sector turístico. En cuanto a la mayor de las islas, Mallorca, la escala local ha cobrado especial relevancia en cuanto a políticas de gestión costera tanto para las alejadas como las cercanas a la GIAL. En algún caso prácticamente han llegado a convivir ambas líneas políticas. En las dos últimas islas, además, la ausencia de políticas de GIAL, y la lentitud en la puesta en marcha de los planes insulares, pueden considerarse graves (no hay que olvidar la relevancia de la costa para el conjunto de cada isla).

En Baleares se echa en falta, por tanto, una política de GIAL que se vea sustentada con una Estrategia Regional (inexistente hasta la fecha). A través de ella deberían apoyarse iniciativas regionales e impulsarse Estrategias Insulares en la materia. Además, facilitaría la colaboración interinsular, sobre todo en materia de gestión marina y en el intercambio de experiencias. Permitiría también el establecimiento de una serie de directrices y criterios, flexibles a cada realidad insular, consensuadas en una política de gobierno (asumida en todas las políticas sectoriales, de coherencia regional y con el aporte de recursos necesarios).

La GIAL tampoco se observa en las estrategias sectoriales con incidencia en la zona costero-marina. De hecho, resulta sorprendente que en la **Estrategia Balear contra el Cambio Climático de 2005** (Consejería de Medio Ambiente), así como el Plan de acción previsto para el periodo 2008-

2012, no se traten con suficiente especificidad las zonas costeras (A. Chica, 2010). Ninguna de las actuaciones se focaliza en los ambientes costeros y marinos, lo que contrasta con los riesgos asociados que se dan en islas.

La futura asunción de competencias de esta CA sobre el DPMT, similar a la de Cataluña, insta a la administración regional a preparar un pronunciamiento serio y de gobierno sobre cómo se quiere afrontar este nuevo reto.

En relación al medio marino la definición de una estrategia explícita es más urgente y prioritaria, y debe ser asumida con liderazgo desde el Govern Balear. Deberá tenerse en cuenta, por ejemplo, la gran influencia que ha tenido y tiene la pesca en la conservación de la biodiversidad marina, debido a las características geográficas, ambientales y sociales de las Islas Baleares. La gestión de esta actividad deberá estar íntimamente relacionada con la gestión de la biodiversidad (en lugar de ser tratada únicamente como una cuestión socioeconómica).

2. NORMATIVA

El marco normativo en relación a temas costeros y marinos destaca, como en otras comunidades, por su carácter sectorial. No existe ninguna norma específica sobre GIAL, y las que hay no son suficientes para cubrir las necesidades de integración y facilitar la gobernanza de esta área. Los instrumentos normativos de mayor relevancia para el litoral se encuadran en general en la ordenación del territorio, el urbanismo y el medio ambiente, aunque ninguno se ciñe específicamente a la regulación de las zonas costeras.

Sobre todo se echa en falta (en la escala regional de gestión) un instrumento normativo específico de ordenación del litoral. Por ahora, el gobierno integra los criterios y directrices para ordenar este espacio en la normativa general sobre ordenación del territorio.

Debe destacarse la precocidad normativa sobre ordenación territorial. En 1987 se aprueba la emblemática **Ley 8/1987, de 1 de abril, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares**, sustituida posteriormente por la **Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial**. Actualmente se está trabajando en el **Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio y del Urbanismo de las Islas Baleares**, que será un primer paso para actualizar la normativa tras la reciente aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía, incluidos aspectos relacionados con la ZSP y el DPMT. Por ahora no hay referencia en la norma a nada relativo a la GIAL.

Los instrumentos normativos más directamente dirigidos al litoral van encaminados a establecer criterios para el desarrollo de instrumentos de gestión por parte de Consejos Insulares o Ayuntamientos (**Decreto 72/1994, por el que se regula la formulación, tramitación y aprobación de los Planes o Normas de Ordenación del Litoral**). La **Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de Medidas Tributarias** (con origen en la Ley 8/87) crea las **Áreas de Protección Territorial (APT)**, que para las Islas de Mallorca, Menorca e Ibiza son la franja de 500 metros, y la de 100 metros para la de Formentera, medidas desde el límite interior de la ribera del mar. Además, establece las pautas que marcarán la redacción posterior de Planes Territoriales Insulares.

De forma similar a lo ocurrido en Cataluña y Galicia, en las Illes Balears se aprobó una norma urbanística mediante la que se trataba de poner freno a la nueva construcción en ciertas zonas para limitar la ocupación de los escasos espacios libres que quedan. Se hizo de manera urgente a través del **Decreto Ley 1/2007 de 23 de noviembre de medidas cautelares hasta la aprobación de normas de protección de áreas de especial valor ambiental para las Illes Balears** y, definitivamente mediante la **Ley 4/2008, de 14 de mayo, de medidas urgentes para un desarrollo territorial sostenible de las Illes Balears**. Aunque tiene especial incidencia sobre las zonas costeras, al contrario que en esas dos Comunidades Autónomas (CCAA), no es específico del litoral (aún esto se recuerda el contexto geográfico de las islas). Esta peculiar norma, va encaminada a tres objetivos: preservar más de 1500 hectáreas de la transformación urbanística; intervenir sobre algunos conceptos de ordenación territorial ambiguos y sobre algunas prácticas urbanísticas y de desarrollo turístico especialmente agresivas no correctamente reguladas; y, por último, la ley incluye una amplia disposición derogatoria, con la que “deroga expresamente las disposiciones legales singulares que se aprobaron durante la legislatura anterior” y que, según se apunta, creaba una situación de “urbanismo a la carta”. La ley por tanto no interviene en aspectos de gobernanza ni de GIAL.

En materia de medio ambiente, además de un avance generalizado en su incorporación transversal en diferentes sectores, destaca la **Ley 5/2005, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental (LECO)**, que trata las figuras de protección para los Espacios Naturales Protegidos junto con la **Ley 1/1991, de Espacios Naturales y de Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección de las Islas Baleares**, que crea las Áreas de Especial Protección de Interés para la Comunidad Autónoma.

Por norma general, en el **medio marino** sigue observándose un importante vacío de normativa en materia de gestión, más allá de las de

carácter sectorial, y también deberá ser abordada esta cuestión para acometer los nuevos retos competenciales. De hecho, Baleares es la única Comunidad Autónoma que no cuenta con una ley propia en materia de pesca, si bien ya está disponible un **Anteproyecto de Ley de pesca marítima, marisqueo y acuicultura**. Esta norma establecerá por fin un marco normativo autonómico para este sector, de acuerdo con la nueva situación competencial. A través de ella se incluye el fomento de la participación social en la conservación de los recursos marinos y será pionera, junto con Galicia, en la regulación del turismo pesquero y el turismo marino sostenible. Se trata de una noticia muy positiva, si bien habrá que estar atentos a cómo se afronta el hecho de que esta ley puede ser aprobada antes que la nueva Ley de Pesca Sostenible (remitida en agosto de 2010 a las Cortes Generales) y de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino, ambas de carácter estatal.

En resumen se puede apuntar que el campo normativo en esta Comunidad debe ser actualizado, en lo que se refiere al litoral y al medio marino tras las nuevas competencias otorgadas a esta región sobre el DPMT. Además, la legislación actual no es suficiente para iniciar un proceso de cambio dirigido hacia un modelo más integrado de gestión del litoral.

3. COMPETENCIAS

En general, las responsabilidades de las diferentes escalas territoriales están claramente repartidas. La compleja convergencia competencial, sin embargo, facilita que todavía se observen algunos conflictos, sobre todo en el medio marino. En este caso hay que añadir otra escala de gestión con especial protagonismo, la supramunicipal, asociada al nivel insular. Teniendo en cuenta esta realidad, es difícil concebir cualquier iniciativa de GIAL sin la participación de los cuatro entes administrativos (estatal, regional, insular y local). El nuevo Estatuto de Autonomía Balear (**Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears**) añade un nuevo reparto competencial en el litoral, tal y como se ha apuntado. Las principales novedades de estos cambios se centran, en este ámbito, en la gestión del Dominio Público Marítimo Terrestre (similar al ya realizado en Cataluña), incluyendo el Mar Territorial. Actualmente el traspaso de competencias se encuentra en proceso de negociación y podría estar completado aproximadamente en un año. Resulta inquietante la escasa participación de la Demarcación de Costas de Baleares en este proceso.

El reparto de responsabilidades en el litoral, por ahora, otorga al **Gobierno Regional** la responsabilidad de establecer las normas y directrices

generales sobre ordenación del litoral, medio ambiente y medio marino. Este nivel es el más indicado para la creación de un instrumento estratégico de GIAL de carácter regional, así como la coordinación y colaboración intersectorial e interinsular. Con el Estatuto, los **Consejos Insulares** han visto ampliadas algunas de las responsabilidades más relevantes, en detrimento del gobierno regional (atendiendo a la situación de otras CCAA). La nueva norma prevé una atribución directa, en calidad de competencias propias de los consejos insulares, de materias como urbanismo, vivienda y ordenación del territorio incluido el litoral. Existe un Consejo (Consell) por cada isla que, por ahora, en materia de ordenación del territorio asume competencias en la elaboración y aprobación de los planes territoriales insulares, así como su desarrollo (**Ley 2/2001 de 7 de marzo de atribución de competencias a los Consejos Insulares en materia de ordenación del territorio**). También les compete el otorgamiento de autorizaciones (e inspección y sanción) referidas a obras, instalaciones y actividades permitidas en la **zona de servidumbre de protección del DPMT** (sobre suelo urbano o urbanizable).

En el medio marino, el **Anteproyecto de Ley de pesca marítima, marisqueo y acuicultura** establecerá cuáles son las nuevas competencias concretas tanto del Gobierno balear como de los consejos insulares de las Islas en esta materia. Los Consells Insulars de Menorca, Ibiza y Formentera ya cuentan con ciertas competencias sobre pesca desde 1999.

En Baleares no existen órganos de coordinación específicos para el litoral. Las iniciativas de colaboración y coordinación entre distintas escalas de gestión están asociadas a proyectos o iniciativas muy concretas. Esto, al igual que en otras CCAA, facilita que los procesos de gobernanza dependan demasiado de la voluntad de los gestores, lo que los hace vulnerables a los cambios institucionales y a las oscilaciones políticas ocurridas en esta región en los últimos años.

Se han intentado acuerdos entre Admón. del Estado y CA. Destaca el firmado en 2007, siguiendo la política iniciada por el MARM con las diferentes CCAA costera en materia de GIAL. En este caso, pese a que se mantiene en su contenido el objetivo de garantizar la colaboración y la coordinación entre ambas instituciones “en el marco de la gestión integrada de la costa”, centra su desarrollo sobre todo en actuaciones de obra e infraestructura costera, tal y como se especifica en el propio título: **Convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y el Gobierno de las Illes Balears para actuaciones en infraestructuras de costas** (RESOLUCIÓN de 23 de marzo de 2007). Pese a que su continuidad ha sido relativa, debe destacarse como una iniciativa positiva, que ha tenido mayores facilidades y resultados que en otras

CCAA. La Demarcación de Baleares, además, ha llevado a cabo complejas actuaciones, con la colaboración de ayuntamientos y el gobierno regional.

Se está desarrollando también una iniciativa con la colaboración entre el MARM, el Consell de Menorca y los municipios de la isla para la elaboración del **Plan Insular de la Costa de Menorca**, impulsado inicialmente desde asociaciones de ciudadanos y ONG (GOB de Menorca, por ejemplo). Cabe señalar, de nuevo, la todavía escasa participación en estos acuerdos del ente periférico de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar.

4. INSTITUCIONES

La inestabilidad política muchas veces se traduce en inestabilidad institucional, algo que se ha observado en Baleares, con constates reestructuraciones en los últimos años, motivadas también por la inestabilidad económica global. En 2003 se creó Dirección General de Calidad Ambiental y de Litoral (Decreto 29/2003), dentro de la Consejería de Medio Ambiente. Poco a poco fue asumiendo más responsabilidades, con modificaciones estructurales posteriores (Decreto 9/2006, Decreto 11/2007), hasta que se creó en 2008 la **Dirección General del Mar y del Litoral** (Decreto 23/2008), con enorme protagonismo. Esta gran Dirección General llegó a aglutinar un importante conjunto de tareas: la ordenación del litoral; la intervenciones en la zona de servidumbre de protección del DPMT; actuaciones en DPMT; la navegación y buceo deportivo; la educación ambiental sobre el mar, en coordinación con la Dirección General del Cambio Climático y Educación Ambiental; la formación e información en relación con el mar, en relación con la entidad de puertos de las Islas Baleares; el Museo del Mar; y la ejecución de planes y acuerdos nacionales e internacionales relativos a las competencias de esta dirección general.

En la última reestructuración de febrero de 2010, el gobierno regional aprobó un nuevo cambio mediante el **Decreto del Presidente 3/2010, de 7 de febrero**. Las principales novedades introducidas fueron que, a partir de ese momento, la Consejería de Movilidad y Ordenación del Territorio, pasó a integrar la Consejería de Medio Ambiente, con la nueva denominación de **Consejería de Medio Ambiente y Movilidad**. El cambio no ha tenido las mismas consecuencias para ambas Consejerías. Si bien la de Ordenación del Territorio ha mantenido en la nueva estructura sus tres Direcciones Generales, y la de Medio Ambiente ha pasado de cuatro a dos. Entre ellas ha **desaparecido la Dirección General del Mar y el Litoral**, cuyas funciones son ahora asumidas por cuatro direcciones generales de diferentes consejerías.

En cuanto a las responsabilidades sobre ordenación del litoral y gestión de la ZSP, se encuentran en la **Dirección General de Ordenación del Territorio** mediante el **Servicio del Litoral**.

La escasa duración de las estructuras administrativas, además de confundir al ciudadano y al resto de administraciones, dificulta enormemente la continuidad de políticas, de modelos de gestión o de iniciativas de medio o largo plazo. Se complica de esta manera la viabilidad de cualquier iniciativa de GIAL, que demasiado a menudo depende del empuje de personas concretas.

Respecto del medio marino, destacan la Consejería de Agricultura y Pesca, que se encarga de las Reservas Marinas, y la Dirección General de Biodiversidad de la Consejería de Medio Ambiente y Movilidad, que asume responsabilidades sobre los ecosistemas marinos y los espacios protegidos, incluidos los Parques Nacionales. La administración ambiental coordina, además, el Centro de Coordinación del Plan de limpieza del litoral.

Resaltar la gran acumulación de Agencias, Fundaciones, Institutos y Empresas de carácter público que han ido surgiendo en Baleares. La crisis económica y política está obligando a fusionar o eliminar gran parte de estas instituciones.

5. INSTRUMENTOS

También en Baleares son anecdóticos los instrumentos (estratégicos u operativos) que tratan de alguna manera la GIAL. No existe todavía ninguno específico en la materia o en asuntos que pueden facilitar una gestión integrada (gobernanza, por ejemplo). En los documentos estratégicos se debería, además, incidir en mayor medida sobre el modelo de gestión que lleva a cabo la administración.

Los instrumentos más relevantes para el litoral, por ahora vienen de la mano de la ordenación del territorio. Con anterioridad a la Ley 22/1988 de Costas ya se había regulado la elaboración de instrumentos de ordenación del litoral (**Decreto 18/1987, sobre formación, tramitación y aprobación de los Planes de Ordenación del litoral**). Este decreto, tras la publicación de la norma estatal y tras la sentencia del Tribunal Constitucional que otorgaba a las CCAA competencias en materia de Ordenación del litoral, fue derogado mediante el **Decreto 72/1994, por el que se regula la formulación, tramitación y aprobación de los Planes o Normas de Ordenación del Litoral**. El Decreto establece los criterios y fines a partir de los cuales se formulará la ordenación de las Zonas de Servidumbre de Protección del DPMT y reserva un capítulo (III) para definir los “Criterios de distribución y

explotación de instalaciones de servicios de temporada, obras e instalaciones permanentes y programas de actuación de obras”. No está claro el desarrollo de este decreto.

A falta de una estrategia regional de GIAL, las **Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de Medidas Tributarias (Ley 6/1999)** son las que marcan las pautas para la redacción de los instrumentos de ámbito insular y los de carácter sectorial (**Planes Directores Sectoriales**).

Los **Planes Territoriales Insulares, PTI** (responsabilidad de los consejos insulares) son actualmente los instrumentos de mayor protagonismo (sobre todo después de la Ley 14/2000, de Ordenación Territorial) y el marco de referencia a la hora de plantear cualquier iniciativa de GIAL en cada isla. Todas las islas tienen un **Plan Territorial Insular (PTI)** aprobado: Mallorca, en 2004, Ibiza y Formentera, en 2005 y Menorca, en 2006. Sin embargo, dada la escasa extensión de las islas (en la más grande, Mallorca, no se puede estar a más de 24 km de la costa), y al elevado índice costero (25 veces mayor que en la España continental), los procesos antrópicos y naturales del litoral, así como la complejidad de su gestión, tienen una incidencia directa sobre el conjunto de la isla, es decir, es difícil plantear el ámbito de actuación que debería abarcar un hipotético instrumento insular de GIAL. Su relación con los PTI resulta evidente.

Actualmente se está llevando a cabo el Proyecto para crear una nueva Ley de Ordenación del Territorio y del Urbanismo de las Islas Baleares, que en principio no ofrece excesivas novedades en materia de instrumentos de ordenación (mantendrá los tres instrumentos apuntados), y se centrará en distribuir competencias.

Cabe destacar que en esta Comunidad Autónoma algunas de las iniciativas más interesantes tienen su origen en demandas de la base social, es decir, vienen de abajo a arriba, generalmente a través de ONGs (GOB, Greenpeace,...). Como ejemplo, destaca el **Plan Insular de la Costa de Menorca**, que lleva a cabo el Consell de Menorca, pero que fue impulsado desde asociaciones de ciudadanos y ONG (GOB de Menorca) y en cuya elaboración están colaborando el MARM, el Govern Balear y los municipios de la isla.

Este Consell ya fue nacional e internacionalmente reconocido por su trabajo en el **Plan Territorial Insular de Menorca** y en el **Plan de Desarrollo Sostenible de Ámbito Insular**, dentro de la declaración de la isla como **Reserva de la Biosfera**. Este último punto se utilizó como estrategia, basada en construir socialmente un concepto de desarrollo para convertir en

activo lo que el resto de islas baleares habían convertido en escaso (el paisaje, la playa virgen...) y que actuó como política preventiva de una degradación que no ha llegado a agravarse tanto como ha ocurrido en Mallorca e Ibiza.

En cuanto al medio marino, esta CA está especialmente concienciada con su conservación, tanto por motivos medioambientales como turísticos o extractivos. Mediante el **Decreto 91/1997, de 4 de julio, sobre Protección de los Recursos Marinos** se regulaba, por ejemplo, el uso de **arrecifes artificiales** y la declaración y gestión de las **Reservas Marinas** (en Baleares hay 7 de las 10 existentes en el Mediterráneo español). Existen diversas iniciativas en marcha para ampliar la protección marina en el entorno de las islas baleares (declaración de varias Áreas Marinas Protegidas, creación de un santuario de cetáceos...). Con la **Ley de pesca marítima, marisqueo y acuicultura (todavía Anteproyecto)**, por ejemplo, se pretende crear una red de áreas de reserva para proteger los recursos marinos de unas 50.000 hectáreas, y también se plantea la creación de nuevas figuras de gestión, como los **planes de gestión anual o plurianual, de recuperación y los experimentales**. Por ahora, las Reservas Marinas se han mostrado como instrumentos apropiados a la hora de alcanzar efectos ambientales positivos, mediante la ordenación en determinadas zonas de una actividad que puede suponer un importante factor perturbador de la biodiversidad marina. El uso de criterios de conservación de esos bienes naturales (en lugar de considerarlos simplemente como recursos), está suponiendo una estrategia correcta a la hora de facilitar la permanencia de la actividad pesquera, así como de los ecosistemas marinos de los que se nutre.

Cabe resaltar también el **Plan de Limpieza del Litoral**, dedicado sobre todo a aguas de baño.

En la escala local, destacan iniciativas relacionadas con la Agenda 21, como la desarrollada por el Ayuntamiento de Calviá, en la isla de Mallorca. En 1997, tras un amplio proceso de participación social, este municipio aprobó y puso en práctica el Plan de Acción de la **Agenda 21 Local de Calviá**, que recibió un importante reconocimiento internacional como buena práctica. Con esta herramienta, el municipio costero dio un giro de 180° al modelo que había seguido, pasando a desclasificar suelo urbanizable (1350 ha), a derribar hasta 12 edificios en la zona costera (Plan de Esponjamiento) o a crear el Foro Asesor de Ciudadanos (para definir en un proceso participativo la rehabilitación integral del municipio). En abril de 1997, organizó la Conferencia Internacional sobre Turismo y Desarrollo Sostenible en el Mediterráneo en la que se aprobó la **"Declaración de Calvià" sobre Turismo y Desarrollo Sostenible**. Tras varias revisiones, en 2005 presentó un nuevo **"Plan de Acción Agenda 21 Calvià + 10"**, en el que destacaban Líneas Estratégicas dirigidas desde a la

modernización institucional o a la gobernanza a la recuperación y mejora del entorno natural en el medio marino y las playas. En 2009 ha vuelto a recibir un nuevo reconocimiento por la aplicación del **Plan Integral del Litoral del municipio de Calviá (PILC)**, iniciado en 2001, mediante el distintivo europeo de calidad medioambiental de la etiqueta Quality Coast, otorgado por la Unión Europea a través del Programa CoPraNet.

En cuanto a los instrumentos operativos asociados a la Administración del Estado, el procedimiento de **deslinde** en esta CA está ejecutado a un 98%.

6. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN

En esta Comunidad, a nivel académico, existe una oferta formativa relacionada con la costa y el medio marino, sobre todo de carácter técnico y menos asociada a la gestión. A nivel de formación superior, en 2009 se inició un **Máster Oficial de Posgrado específico de GIAL, organizado por la Universidad de las Islas Baleares**, a través del Departamento de Ciencias de la Tierra. La oferta formativa en GIAL en general aún es escasa. Esto se refleja en el perfil de los gestores y tomadores de decisiones, a los que se les facilitan desde la administración escasas oportunidades para ampliar su capacitación tanto en materia específica de GIAL como en ciertas habilidades sociales asociadas con la cultura del consenso, el debate, la participación y la deliberación o con la resolución de conflictos complejos. Esto no está acorde, por tanto, con las dificultades que encuentran estos técnicos a la hora de gestionar los asuntos de los que son responsables. En los últimos años se ha observado una interesante proliferación de cursos y seminarios de corta duración relacionados con la GIAL, muchos de ellos de carácter más local, entre los que destacan las jornadas organizadas en algunas islas, como Formentera (Consellería de Medio Ambiente) o el que lleva a cabo la Fundación Biodiversidad (MARM) y la Universidad de las Illes Balears en Mallorca.

No se conocen estrategias formativas ni de capacitación de carácter formal específicas para la GIAL desde ninguna de las instituciones públicas con responsabilidad en el litoral, en formación superior o en formación del cuerpo de funcionarios. Al igual que en otras comunidades, se echa en falta la asunción de la formación y la capacitación como aspecto transversal en las iniciativas relacionadas con la GIAL o la gobernanza.

7. RECURSOS

Para analizar la asignación y distribución de recursos al litoral balear, cabe recordar primero que por su carácter insular y archipelágico, y por su alto índice de litoralidad, es difícil distinguir partidas que de una u otra manera no afecten al área costero-marina. El condicionante de insularidad, además, confiere a esta comunidad un régimen económico especial, reconocido desde la Constitución Española (artículo 138.1) y su legislación (LEY 30/1998, de 29 de julio, del Régimen Especial de las Illes Balears, etc.) y desde las instituciones europeas (Tratado de Ámsterdam, 1997, etc.). Existen herramientas económicas para la compensación de los efectos de las limitaciones territoriales sobre el desarrollo económico y la gestión en general (transporte, dimensión de los mercados, abastecimiento de agua y energía, gestión de residuos, con escasa diversificación económica (centrada en el turismo),...). Se puede decir que las islas dependen de estas ayudas económicas para su desarrollo equilibrado y sostenible. El Régimen Especial, por ejemplo, contempla que “los efectos del desarrollo económico impulsado por el turismo vacacional impacta de una forma mucho más contundente sobre el medio natural, haciendo más difícil la vía del desarrollo sostenible. Especial consideración han de tener, pues, los problemas relacionados con el mantenimiento de un paisaje, que es la base de la economía de las islas”. Por ello, entre otras cosas, recoge un conjunto de disposiciones para garantizar el desarrollo sostenible del archipiélago en lucha con “la fragilidad ecológica del territorio insular y el carácter limitado de sus recursos naturales, además de la concentración de las actividades económicas en el sector terciario”.

Pese a que esta realidad es asumida desde todas las instituciones, se constata un desequilibrio entre los ingresos producidos gracias a los recursos del litoral (incluido el paisaje o el buen estado de las playas) y los gastos derivados de su protección y conservación, si bien en términos relativos son más elevados que en la mayoría de las otras Comunidades Autónomas costeras españolas. Este último punto no siempre ha sido así. El desarrollo urbanístico de las islas en la primera línea de costa, era reflejo de una inversión privada y pública de fuerte sesgo productivo. En las últimas décadas existe una mayor concienciación, con especial crecimiento en la escala local y, en parte, con inestimable aportación de ciertas asociaciones conservacionistas, que han hecho más consciente a la administración regional e insular que debe invertir recursos en proteger los elementos que sustentan su principal fuente económica. El sector turístico, desde empresas privadas hasta las instituciones públicas responsables de este sector, han impulsado cambios en el destino de inversiones públicas y privadas (si bien la mayor parte siguen teniendo origen público), para la recuperación de zonas degradadas. Aún así, existe todavía una

fuerte inercia, aún con pujanza suficiente, que persigue un beneficio a corto plazo.

Debe mejorarse en transparencia y en facilidades al ciudadano para conocer la distribución final de los recursos destinados por las diferentes Consejerías a iniciativas en el litoral. Todavía no se hacen evaluaciones de los impactos reales de las inversiones efectuadas, sobre todo en relación a su conservación o uso sostenible.

8. CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN

En cuanto al conocimiento del medio costero-marino necesario para la toma de decisiones, podemos decir que, en términos generales, Baleares dispone de información más que aceptable sobre los diferentes subsistemas que lo componen, sobre todo del físico-natural y el socio-económico. El esfuerzo de recopilación y agregación de información científico-técnica es el apropiado en una fase inicial de GIAL, con especial esfuerzo en el medio marino, muy destacable respecto de otras CCAA. Sin embargo, el mayor problema en relación al conocimiento en esta Comunidad es la enorme distancia entre éste y el gestor que debe usarlo para tomar decisiones, tanto por su tratamiento como por el formato en el que se ofrece, pero sobre todo por su dispersión e invisibilidad. La utilidad de este conocimiento, por tanto, contrasta enormemente con su potencial para la GIAL.

Esto puede estar motivado porque el organismo que genera la información se encuentra alejado de la toma de decisiones y porque aún se debe avanzar en la aplicación de las herramientas adecuadas para su integración y uso. Otro de los motivos es la escasa coordinación en el ámbito universitario y en la investigación en general, donde existen multitud de grupos de investigación que trabajan asuntos sensibles para las zonas costero-marinas, pero que no siguen metas comunes que vertebran y dosifiquen las iniciativas. Esto ahonda en la distancia entre los generadores de conocimiento y los tomadores de decisiones que deben sustentarse en él. En ocasiones el esfuerzo investigador o no atiende a las necesidad de gestión o se convierte en un ejercicio intelectual con escasa aplicación.

Esto se ha tratado de combatir mediante la colaboración entre el CSIC y la Universidad de las Illes Balears, a través de la creación del **Instituto Mediterráneo de Estudios Avanzados (IMEDEA)**. Si bien ya destacaba ampliamente por sus potentes esfuerzos de investigación del medio marino y el litoral balear, en materia de GIAL merece atención especial tras la firma de un Convenio entre éste y el Govern Balear para la creación, en 2005, de la

Unidad de Gestión Integrada de las Zonas Costeras. Dicha unidad desarrolló más de 30 proyectos de investigación, para lo que se implicó a más de 70 investigadores de múltiples disciplinas. Parte de ese esfuerzo, además, se ha dirigido al estudio de la propia administración y su funcionamiento, e incluso a la generación de nuevas herramientas de gestión. Sin embargo, algunas de las iniciativas desarrolladas de mayor utilidad no han sido, por ahora, aprovechadas por la administración, tal vez porque no se realizaron de manera coordinada con ella o con los técnicos y gestores responsables del uso del resultado final, o no tenían la vinculación temprana de estas instituciones. Otras iniciativas sí han tenido más progresión, como el **Sistema de Indicadores para la Gestión Integrada de la Zona Costera de las Illes Balears**, aprobado por el Consejo Económico y Social de las Illes Balears mediante Dictamen 5/2007 y que prevé la creación de un **Observatorio GIZC Balear**.

Por otro lado, la continuidad de estos trabajos será posible tras la reciente creación del **Sistema de Observación Costero de las Illes Balears (SOCIB)**, con origen en la Unidad de GIAL del IMEDEA, que ya están empezando a desarrollar nuevos proyectos. Se espera que alguno de ellos vaya encaminado a facilitar a la administración la tarea de asumir las nuevas competencias sobre el DPMT y también sobre el Mar Territorial, con alguna iniciativa de investigación, por ejemplo, para la ordenación del mar Balear.

Si bien la mayor parte de la información científico-técnica, destinada tanto para la gestión como para su difusión, tiene su origen en los centros de investigación, la administración regional e insular realiza algunos esfuerzos a través de su propio equipo técnico o de otros organismos públicos o consorcios financiados por ella. Destacan los estudios sobre turismo, como los del Centre d'Investigacions Tecnològiques i Turístiques de les Illes Balears (CITTIB), también las Memorias del Consejo Económico y Social (CES) y sobre todo el Instituto de Estadística de las Illes Balears (IBESTAT).

Como ejemplo de difusión de información en materia ambiental, en diciembre de 2009 se publicó el libro **El Estado del Medio Ambiente en las Illes Balears 2006-2007**, que se considera el primer documento que realizaba este tipo de análisis desde el Govern Balear, y es un primer paso para solucionar el importante retraso de esta Comunidad en la elaboración de este tipo de análisis, a diferencia de otras como Cataluña (que empezó en 1996) y sobre todo Andalucía (desde 1988). Sí es cierto que desde 1993 se ha venido publicando con regularidad la Memoria de la Comisión Balear de Medio Ambiente (en el que se principales actuaciones del gobierno regional en materia de medio ambiente) y el Govern Balear cuenta con un Punto de Información Ambiental (PIA) a disposición del ciudadano.

A nivel insular, destaca el **Observatori Socioambiental de Menorca (OBSAM)**, un proyecto del Institut Menorquí d'Estudis (IME) al servicio de la Reserva de la Biosfera de Menorca. Aún así, en general, salvo excepciones (IMEDEA), la información tiene un marcado carácter sectorial y escaso protagonismo de aspectos de gestión del litoral. En cuanto a la información disponible por internet, los avances realizados se topan con las dificultades que entrañan las continuas reestructuraciones de la administración y la consecuente redistribución de responsabilidades.

En cuanto a la organización y gestión de la información tanto científico-técnica como administrativa, la interoperabilidad de las bases de datos de las distintas administraciones y de su correcta organización debe abordarse como eje fundamental para la coordinación y la cooperación, más allá de conflictos competenciales o incidencias de los vaivenes político-administrativos.

En general, se echa en falta una mayor autocrítica o análisis encargado desde la propia administración para evaluar su gestión en este espacio, algo que sí se contempla en otras políticas sectoriales. Al igual que en materia de formación, capacitación y educación, en las iniciativas relacionadas con la GIAL o la gobernanza se echa en falta la asunción como aspecto transversal el capítulo de información y conocimiento, sobre todo en su aspecto integrado y en la creación de una estrategia específica para su correcta generación, gestión y difusión en el medio costero-marino.

9. EDUCACIÓN Y CONCIENCIACIÓN

El esfuerzo de la Administración Regional en materia ambiental hacia el litoral y el medio marino ha mejorado, no así en materia específica de GIAL o de gobernanza. Tampoco se transmite el conocimiento necesario que favorezca un vector crítico del ciudadano al funcionamiento de la administración. No se observa una política institucional ni Estrategias, Planes y Programas de educación sobre el litoral, que vertebran y contextualicen estos esfuerzos para que realmente supongan un vector de cambio.

Destaca un aumento de iniciativas surgidas desde los Ayuntamientos o llevadas a cabo por ONGs (fundaciones, grupos ecologistas y conservacionistas,...). Al igual que en Cataluña, alguna de estas organizaciones cuentan con cierta tradición y la credibilidad suficiente para facilitar la permeabilidad de estos esfuerzos de educación y concienciación.

Se puede decir, por tanto, que por ahora dominan las iniciativas puntuales y esporádicas. En pocas ocasiones tienen su origen, o su impulso al menos, en el sector de la educación, sino más bien son llevados a cabo desde el de medio

ambiente, lo que indica que aún hay que trabajar en la transversalidad de esta materia.

Resulta positiva la insistencia en la visión del espacio costero-marino como un entorno especialmente complejo, percibido con cierta facilidad debido al carácter insular (que facilita la concentración de usos y actividades, y que posibilita enormes contrastes con zonas de gran valor ambiental junto a zonas de intensa artificialización). La labor de algunos grupos conservacionistas (como el GOB) ha sido especialmente relevante a nivel de concienciación al señalar y dar visibilidad a los principales conflictos en éstos ámbitos. Aún no existe, sin embargo, un conocimiento generalizado sobre GIAL, y por tanto, tampoco demanda hacia un cambio de modelo de gestión. La administración tiene la responsabilidad de difundir y transmitir el actual consenso tanto en el mundo académico, como entre las principales instituciones nacionales e internacionales respecto a la pertinencia de este modelo de gestión.

10. PARTICIPACIÓN

El **Decreto 123/2002, sobre la implantación de la Agenda Local 21 a los municipios de las Illes Balears**, marca la apuesta de esta comunidad por este instrumento de carácter voluntario y, sobre todo, por la relevancia de fortalecer la participación pública desde la escala local (con la creación de instrumentos facilitadores como los **Foros Ciudadanos** o los **Planes de Participación**). El nivel de asociacionismo y de participación, así como el sentimiento de corresponsabilidad y de comunidad es relativamente elevado en Baleares. En relación al litoral y al medio marino, sin embargo, este asociacionismo todavía está canalizado principalmente por grupos conservacionistas, y aún está muy por debajo de lo aceptable atendiendo a la renta relativa y al nivel de educación de la Comunidad. Esta valiosa cultura, como primer paso básico para consolidar un modelo más participativo y cooperativo de gestión, podría ser aprovechada y dirigida hacia la GIAL. Sin embargo hoy en día no existen mecanismos ni canales de participación social dirigidos de forma específica para el litoral. Debe incidirse en la importancia de la coordinación e integración de asociaciones que operan y trabajan en el litoral como fuerza motriz para impulsar la GIAL. Esto está muy condicionado con la disponibilidad de fondos por los que estos organismos al final deben competir.

En cuanto al voluntariado, aún no está lo suficientemente apoyado por las instituciones regionales, sí lo está por las locales, aunque aún se deben crear los instrumentos necesarios para su consolidación y apoyo, así como para la

cooperación y el trabajo en red de las agrupaciones que organizan las iniciativas, como se observa en otras comunidades como Andalucía.

No se ha observado todavía esta consolidación e impulso de la participación ciudadana desde el nivel regional, (salvo por los procesos participativos asociados a instrumentos específicos o, en el caso de los asuntos costero-marino, por subvenciones puntuales a actividades de voluntariado). Es importante la implicación en esta comunidad, cada vez con mayor éxito, de los distintos sectores privados más activos en la costa (los relacionados con los recursos vivos, con las actividades inmobiliarias y turísticas, etc.), tan cruciales para la GIAL. Estos avances deben ir acompañados de la disponibilidad de medios suficientes (información en formatos y soportes adecuados, técnicos bien preparados en ciertas destrezas y habilidades sociales, etc.) y de instrumentos de regulación.

ANDALUCÍA & CANTABRIA & CATALUÑA &
COMUNIDAD VALENCIANA & GALICIA & ISLAS
BALEARES & **ISLAS CANARIAS** & PAÍS VASCO &
PRINCIPADO DE ASTURIAS & REGIÓN DE MURCIA

X.

Materiales para el debate

LA GESTIÓN DEL LITORAL EN LAS ISLAS CANARIAS

*Las Comunidades Autónomas y la Gestión Integrada
de las Áreas Litorales (GIAL) en España*

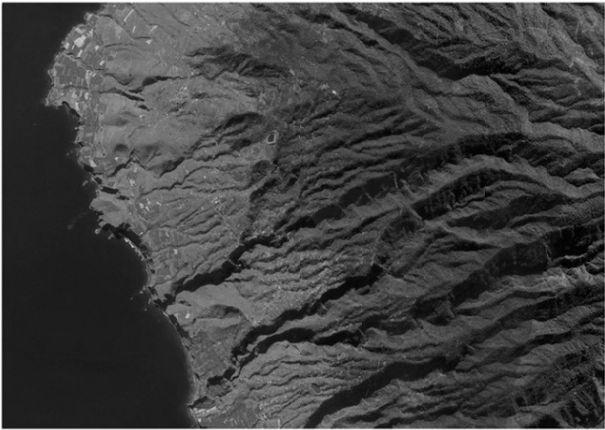
1. POLÍTICA Y ESTRATEGIA
2. NORMATIVA
3. COMPETENCIAS
4. INSTITUCIONES
5. INSTRUMENTOS
6. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN
7. RECURSOS
8. CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN
9. EDUCACIÓN Y CONCIENCIACIÓN
10. PARTICIPACIÓN

ISLAS CANARIAS

Superficie de municipios costeros respecto del total de provincia costeras	93%	Habitantes en municipios costeros respecto del total en provincias costeras	96%	Superficie de la región por cada kilómetro de costa	5 km²/km	Porcentaje de suelo artificial en los primeros dos kilómetros de costa	9%	kilómetros de costa entre puertos deportivos	37 km	Habitantes en provincias costeras respecto de amarres disponibles en los puertos deportivos	259 hab./amarre
Superficie de Puertos del Estado en la región respecto al total nacional	8%	Número de buques de pesca en la región respecto al total nacional	9%	Capacidad de los buques de pesca de la región respecto de todo el país	6%	Turistas extranjeros en la región por cada habitante de los municipios costeros	4,2 turistas/hab.	Turistas extranjeros en la región por cada kilómetro de costa	5.439 turistas/km	Plazas turísticas en la región por cada kilómetro de costa	250 plazas/km

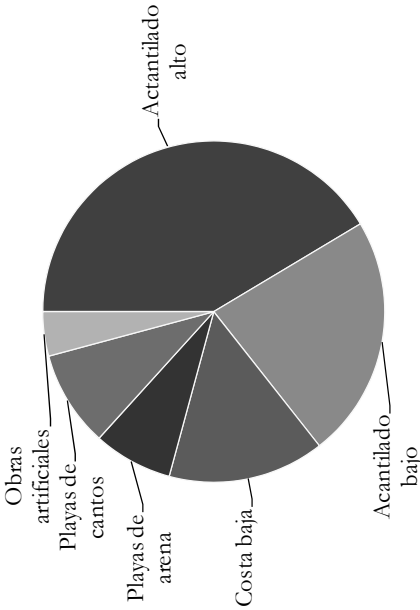
Isla de La Palma

Maspalomas (isla de Gran Canaria)



Fuente: Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA)

Caracterización geomorfológica de los cerca de 1.583 kilómetros que tiene la costa canaria



Fuente: MOPU 1989, p. 22 en Barragán 2004

Redacción: Javier García Sanabria, Javier García Onetti

Dirección: Juan Manuel Barragán Muñoz

Revisión y coordinación regional: Yaiza Fernández-Palacios Vallejo
gestioncostera.regial@uca.es

Relación de entrevistados:

- Dr. Alberto Brito Hernández, Dpto. Biología Animal. Facultad de Biología. Universidad de La Laguna.
- D. Antonio Rodríguez, Portavoz de la Federación ecologista Ben Magec. Ecologistas en Acción.
- Dra. Amalia Yanes Luque, Departamento de Geografía. Universidad de la Laguna.
- D. Faustino García Márquez, ex director de la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático. Actualmente es miembro del Consejo Asesor de la Reserva de la Biosfera de Lanzarote.
- D. Fernando Espino Rodríguez, Servicio de Impacto Ambiental / Dirección General de Calidad Ambiental. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Gobierno de Canarias.
- Dr. Fernando Sabaté Bel, Departamento de Geografía. Universidad de La Laguna. Lidera el partido político "Alternativa Sí se Puede por Tenerife".
- D. Javier Díaz Reixa Suárez, Abogado urbanista.
- D. Jorge Bonnet Fernández Trujillo, Director de la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático. Gobierno de Canarias.
- D. José Manuel Ortiz Sánchez, Jefe de Sección de Pesca. Área de Agricultura y Pesca. Delegación del Gobierno en Canarias.
- Dr. José María Fernández Palacios, Dpto. de Ecología, Facultad de Biología. Universidad de La Laguna.
- Dña. Judith Esqués, Servicio de Proyectos y Obras. Demarcación de Costas de Tenerife. Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino. Gobierno de España.
- Dr. Luis Francisco Hernández Calvento, Departamento de Geografía. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- D. Pedro Valladares Bethencourt, Técnico Superior de planificación y gestión. Servicio técnico de planes insulares. Área de Turismo y Planificación. Cabildo de Tenerife.
- Dr. Ricardo Haroun Tabraue, Director del Centro de Biodiversidad y Gestión Ambiental (BIOGES). Profesor titular. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- D. Valeriano Díaz Castro, Jefe de Servicio de Ordenación del Litoral. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Gobierno de Canarias.
- D. Vicente Benítez Cabrera, Servicio de Impacto Ambiental / Dirección General de Calidad Ambiental. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Gobierno de Canarias.
- Dña. Yaiza Fernández-Palacios Vallejo, Coordinadora regional de la REGIAL en Canarias. Centro de Biodiversidad y Gestión Ambiental (BIOGES). Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

El documento resultante se distribuyó a su vez a un total de 53 expertos para la realización de una revisión adicional destinada a la identificación de errores u omisiones.

Las conclusiones y afirmaciones expuestas en este documento no tienen por qué coincidir con la opinión o las aportaciones de los expertos consultados. Los responsables del presente análisis agradecen su desinteresada colaboración, así como la de aquellos otros expertos que si bien no fueron inicialmente entrevistados, también han ofrecido su opinión y ayuda.

El presente documento es uno de los 10 informes elaborados para cada una de las comunidades autónomas costeras española. Forman parte del proyecto para la constitución de la Asociación Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales (REGLAL) y se han realizado a partir una metodología común, que ha conllevado más de 70 entrevistas a lo largo de dos meses en las diez comunidades autónomas. Con este trabajo se pretenden aportar los elementos necesarios para sustentar el debate interno de constitución de dicha Red, cuyo objetivo no es otro que mirar al presente y al futuro de las costas españolas, abriendo un necesario proceso de reflexión y diálogo, partiendo de la búsqueda de puntos de encuentro y la construcción puentes, sin dejar de realizar la reflexión crítica necesaria para ello. La información contenida es el resultado de un trabajo de síntesis y abstracción, basado en la experiencia de los miembros de REGLAL y de los expertos entrevistados al efecto. Pese a la fase de investigación para complementar el proceso, este trabajo no pretende ser descriptivo o académico, pues no es el objetivo que motiva su elaboración. Para realizar las conclusiones y propuestas expuestas se han tomado como referencia los principios de la Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL)²² consensuados por los miembros de la Red. De igual forma, debe apuntarse la intención de la Red de incorporar en este proceso de reflexión a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

²² La Gestión Integrada de Áreas Litorales es un proceso dinámico, continuo e iterativo destinado a promover el desarrollo sostenible de las zonas costeras mediante la integración de políticas, objetivos, estrategias y planes sectoriales en el espacio y el tiempo y la integración de los componentes terrestres y marinos del litoral. Se trata, por tanto, de un instrumento al servicio de una política pública basado en la cooperación y la participación (Barragán Muñoz, 2003).

1. POLÍTICA Y ESTRATEGIA

Para analizar la actual política ambiental canaria resulta necesario comprender el particular contexto del archipiélago. Al tratarse de islas se dan una serie de circunstancias, como la limitación de territorio, que junto a otras cuestiones como la lejanía, van a condicionar toda su actividad productiva. Son los atributos asociados a la “insularidad”, la “ultraperifericidad” y a la extrema “litoralidad” de las islas.

Tradicionalmente fue el sector agrícola el que sostuvo la economía canaria durante siglos, siendo hoy el sector de menor importancia en la producción interior en beneficio del sector terciario. En efecto, el auge del turismo ha provocado el paulatino abandono de las medianías de las islas para concentrar la gran mayoría de las actividades en el litoral, siendo la expansión del sector turístico el principal motor de los procesos constructivos en las islas. Estas transformaciones vinieron acompañadas de un aumento considerable de la población, sobre todo en las islas centrales. En los primeros años de la Comunidad Autónoma de Canarias se adoptaron nuevas medidas para la protección de espacios naturales, habiéndose declarado en 1987 el 40% del territorio insular como Espacio Natural Protegido.

A finales de la década de los noventa y principio de los dos mil, se dio una etapa política interesante en la que se produjeron avances y se elaboraron los principales instrumentos de interés para la GIAL en el archipiélago, que emanan de las Directrices de Ordenación del Territorio. También en esta época se declararon los primeros Lugares de Importancia Comunitaria (LICs), espacios protegidos emanados de la Directiva Hábitats que hoy suman 176 en Canarias (27 de ellos marinos). Fue una etapa de importantes retos que se caracterizó por la ausencia de integración entre las distintas políticas públicas, de manera que mientras se protegía una parte del territorio, por otro lado se aplicaban políticas urbanísticas desarrollistas relacionadas con el auge del turismo. La isla de Lanzarote fue pionera al tratar de enfrentarse a esta situación al elaborar un Plan Insular que planteaba una limitación y programaba racionalmente el crecimiento de las plazas turísticas.

Sin embargo, con posterioridad los cambios de ciclos políticos han frenado el impulso generado y los instrumentos no han tenido el desarrollo inicialmente previsto. Es el caso de las Directrices de Ordenación del Litoral (aún sin aprobar aunque debían haberse finalizado antes de mayo de 2005), o del incumplimiento de los plazos de declaración de los LICs marinos como ZECs y de la elaboración de sus instrumentos de gestión (situación que se encuentra en vías de solución pero que supuso a España una carta de apercibimiento de la Comisión Europea).

En los últimos diez años han surgido grandes proyectos en el litoral que han generado mucha polémica debido a su impacto ambiental, y en los que el gobierno canario se ha mostrado favorable a su realización. Destacan el Puerto del Berrugo (Sur de Lanzarote) o el Puerto de Granadilla, que tras diez años de retraso en su ejecución por la oposición social que ha generado, sigue contando con el respaldo del Gobierno Autónomo. Además se ha dado en torno a este proyecto una situación política singular. En efecto, el principal obstáculo ambiental para su construcción lo constituye la presencia de uno de los mayores ‘sebadales’ (como se conoce a las praderas de la fanerógama marina *Cymodocea nodosa*) en las islas. El gobierno regional descatalogó a final de 2009 los sebadales que quedarían afectados por las obras y, no siendo suficiente para garantizar la continuación de las mismas, ha cambiado recientemente el catálogo autonómico de especies amenazadas, aprobándolo por ley en el Parlamento regional, y rebajando la categoría de protección de dicha especie.

La política del gobierno canario en relación al medio costero-marino se ha reflejado recientemente en las enmiendas presentadas al proyecto de Ley de Protección del Medio Marino. Una de ellas reclama el traspaso de competencias del Estado a la autonomía de forma que sea ésta la que decida qué construcciones pueden permanecer en la costa (entiéndase en el DPMT) “por su valor etnográfico o pintoresco”, constituyendo una excepción sin precedentes a la Ley de Costas.

Por otro lado, muy recientemente ha sido aprobada la Ley 44/2010, de 30 de diciembre, de aguas canarias, previo acuerdo entre el gobierno regional y el ejecutivo estatal. Aunque ello no ha supuesto el traspaso de competencias entre las administraciones estatal y regional ni el aumento de la superficie en la que la administración regional ejerce competencias transferidas con anterioridad, sí supone un logro político de importancia para solicitar luego una posible transferencia de competencias en aguas exteriores. De cualquier forma, los mayores problemas en el archipiélago no parecen encontrarse en las aguas entre islas, sino en la zona más inmediata a costa, la zona costero-marina y la costero-terrestre, ámbito para el que no existe una política específica y explícita.

Con todo ello, se constata que la Comunidad Autónoma de Canarias hasta la fecha no ha impulsado la Gestión Integrada de sus Áreas Litorales (GIAL) como un asunto prioritario en su agenda política, por lo que no existe en el archipiélago una política específica de gestión integrada costera y marina. Sí existen políticas sectoriales que inciden en estas zonas, fundamentalmente las de pesca, turismo, puertos, y ordenación del territorio y medio ambiente (formuladas por diferentes administraciones). En general desde el ámbito de gobierno regional se emiten las líneas principales de muchas de las políticas

sectoriales con algún interés para la GIAL, pero luego éstas suelen ser formuladas en detalle en el nivel territorial insular (a través de los Cabildos), con lo que no son aplicables al conjunto del archipiélago. Ello no quiere decir que no existan aspectos en la política o en algunos instrumentos estratégicos relacionados con una gestión integrada, como la participación, la información, la educación, etc., pero éstos son planteados siempre de manera general y no suelen traducirse en aspectos formales ni tienen apenas desarrollo.

El litoral canario es gestionado a través de políticas sectoriales, sin que se observen esfuerzos de integración de dichas políticas en este ámbito, ni tampoco se encuentran indicios de avanzar hacia una política de alianzas con las diversas instituciones y agentes involucrados, para desarrollar una gestión integrada del litoral del archipiélago. Las fuertes presiones que sufren el espacio costero-marino canario y sus recursos no se han visto traducidas en la formulación de políticas o estrategias que traten de reorientar el modelo de uso y aprovechamiento de los mismos hacia la sostenibilidad.

2. NORMATIVA

Si bien es cierto que existe un importante cuerpo normativo que afecta de manera directa o indirecta al medio costero-marino canario, se carece de instrumentos normativos que permitan la gestión integrada del litoral. Los instrumentos normativos existentes son de carácter sectorial y no contemplan de forma integrada el ámbito costero-marino.

Sin ánimo de ser exhaustivo, en la tabla siguiente se relacionan algunas normas de ámbito autonómico relacionadas con la gestión costera y marina.

Tabla 6. Normativa e instrumentos regionales destacados para la GIAL en I. Canarias

	NORMATIVA Y ACTOS ADMINISTRATIVOS REGIONALES DESTACADOS	INTERÉS
ADMÓN.	Decreto 111/2002, de 9 de agosto, de traspaso de funciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de servicios forestales, vías pecuarias y pastos; protección del medio ambiente y gestión y conservación de espacios naturales protegidos (BOC nº 110, de 16 de agosto de 2002)	Traspaso de funciones de especial interés para el litoral a los Cabildos insulares
PUERTOS	Ley 14/2003, de 8 de abril, de Puertos de Canarias (BOC nº 85, de 6 de mayo de 2003)	Ley de Puertos autonómica.
	Decreto 52/2005, de 12 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley de Puertos de Canarias (BOC nº 85, de 3 de abril de 2005)	Desarrolla la Ley de Puertos de Canarias.

(Continúa en página siguiente)

(Continuación Normativa e instrumentos regionales de interés en Islas Canarias)

	NORMATIVA Y ACTOS ADMINISTRATIVOS REGIONALES DESTACADOS	INTERÉS
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias. (BOC nº 60 de 15 de Mayo de 2000)	Legislación básica sobre Ordenación del Territorio en Canarias
	Decreto 127/2001, de 5 de junio, por el que se regulan las Directrices de Ordenación. (BOC nº 71 de 8 de Junio de 2001)	Define el contenido que deberá desarrollarse en las Directrices de Ordenación del Territorio.
	Decreto 129/2001, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (BOC nº 76, de 20 de Junio de 2001)	Se crea la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias.
	Ley 6/2001 de medidas urgentes en ordenación del territorio y turismo (BOC nº 092, de 26 de Julio de 2001)	Establecía una serie de disposiciones cautelares que permitieran el sosiego necesario para la redacción de las Directrices de Ordenación.
	Decreto 176/2001, 6 septiembre, por el que se acuerda el inicio de la elaboración de las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias	Acuerdo de inicio de elaboración de las Directrices de ordenación del Territorio (DOT).
	Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.(BOC nº 73, de 15 de Abril de 2003; corrección de errores BOC nº 91, de 14 de Mayo de 2003)	Aprobación de las Directrices de Ordenación del Territorio
	DECRETO 28/2004, de 23 de marzo, por el que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración de las Directrices de Ordenación del Litoral.(BOC nº 66, de 5 de abril de 2004)	Acuerdo de inicio de elaboración de las Directrices de Ordenación del Litoral (DOL). Todavía en elaboración, disponible un avance.
	Decreto 171/2006, de 21 de noviembre, por el que se regula el procedimiento para la tramitación de autorizaciones en la zona de servidumbre de protección del Dominio Público Marítimo Terrestre (BOC nº 233, de 30 de noviembre de 2006)	Regula las autorizaciones en la Zona de Servidumbre de Protección. (No incluye criterios para su gestión).
	Anuncio de 13 de noviembre de 2009, relativo al trámite de participación pública del Avance de las Directrices de Ordenación del Litoral Canario. (BOC nº 233, de 27 de noviembre de 2009)	Abre un período de 45 días para presentar alegaciones al Avance de las DOL.
USOS Y ACTIVIDADES MARINAS	Decreto 570/1984, 14 julio, de creación del Servicio de Inspección Pesquera, Marisquera y de Plantas de Acuicultura	Crea el Servicio de Inspección de pesca, marisqueo y acuicultura
	Decreto 115/1987, 28 mayo, por el que se regula el Servicio de Inspección Pesquera	Regula el funcionamiento del Servicio de Inspección.
	Decreto 62/1995, de 24 de marzo, por el que se establece una reserva marina de interés pesquero en el entorno de la isla de La Graciosa y de los islotes del norte de Lanzarote (BOC nº 51, de 26 de abril de 1995)	Crea la Reserva Marina de Interés Pesquero de la isla de La Graciosa e islotes (Lanzarote). Su gestión es compartida Estado-CCAA.
	Decreto 30/1996, de 16 de febrero, por el que se establece una reserva marina de interés pesquero en la isla de El Hierro, en el entorno de la Punta de La Restinga, Mar de las Calmas (BOC nº 31, de 11 de marzo de 1996)	Crea la Reserva Marina de Interés Pesquero de la Restinga (El Hierro). Su gestión es compartida entre el Estado y la Comunidad Autónoma.
	Orden de 18 de julio de 2001, por la que se establece una reserva marina en la isla de La Palma (BOE nº 185, de 3 de agosto de 2001)	Crea la Reserva Marina de Interés Pesquero de La Palma. Se ubica en su totalidad en aguas exteriores, por lo que su gestión es exclusiva por el Estado Español.
	Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias. (BOC nº 077, de 23 de Abril de 2003)	Regula la actividad. Queda prohibida la pesca de arrastre, y se permite el marisqueo con fines lúdicos siempre y cuando no se vendan las capturas
	Decreto 182/2004, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Pesca de Canarias (BOC nº 4, de 7 de enero de 2004)	Desarrolla la Ley de Pesca de Canarias.
	Anteproyecto de la Ley de Pesca Marítima, Marisqueo y Acuicultura de Canarias. (En elaboración, publicado un borrador)	Prohíbe cualquier tipo de pesca de arrastre y sigue permitiendo el marisqueo recreativo. Dedicar un capítulo a "medidas de protección y regeneración de los recursos pesqueros" y otro dedicado a la "Formación".
	Decreto 178/2000, de 6 de septiembre, por el que se regulan las actividades de observación de cetáceos (BOC nº 133, de 6 de octubre de 2000)	Regula la actividad de la observación de cetáceos.

Fuente: elaboración propia.

En términos generales, tiene especial relevancia la legislación sobre pesca y sobre medio ambiente y ordenación territorial. En relación al apartado anterior sobre política y estrategia, pueden consultarse en la tabla anterior los plazos efectivos en la elaboración de las Directrices de Ordenación General y del Turismo, y en las Directrices de Ordenación del Litoral (todavía sin fecha de aprobación). Destaca asimismo la normativa relacionada con el sector pesquero. Así, se cuenta con una Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias, que permite el marisqueo con fines lúdicos siempre y cuando no se vendan las capturas. Actualmente está publicado un borrador de Anteproyecto de la Ley de Pesca Marítima, Marisqueo y Acuicultura de Canarias que prohíbe cualquier tipo de pesca de arrastre (al igual que la ley vigente) y sigue permitiendo el marisqueo recreativo. Asimismo, dedica un capítulo a “medidas de protección y regeneración de los recursos pesqueros” y otro exclusivamente a la “Formación”. En el anteproyecto de ley no se da información sobre los medios económicos que se destinarán para su posterior desarrollo.

En relación a la Administración estatal, destaca la Ley 22/1998, de 28 de julio, de Costas. En materia de pesca, la Ley 3/2001, de Pesca Marítima del Estado, establece un marco para la regulación de la actividad en aguas exteriores. Actualmente existe un Anteproyecto de Ley de Pesca Sostenible que sustituirá a la anterior y que ya ha sido aprobado en el Consejo de Ministros.

En cuanto a los medios disponibles para el control efectivo en el cumplimiento de las leyes vigentes, además de los medios estatales (vigilantes de costas, SEPRONA) la región cuenta principalmente con la Agencia de Protección del Medio Natural y Urbano (17 agentes para todo el territorio canario) y, en materia de pesca, con el Servicio de Inspección Pesquera de la Viceconsejería de Pesca (2 subinspectores de pesca, 9 agentes y 4 auxiliares), siendo su distribución por islas desigual (por ejemplo se destina a El Hierro solamente un auxiliar y La Palma no dispone de ningún efectivo). En todo caso, los expertos consultados consideran en general que estos medios son insuficientes y el cumplimiento de la legislación vigente mejorable. Se insiste en que los efectivos disponibles desempeñan su labor en la región española con mayor longitud de costa, de muy alta fragmentación y con elevada concentración de población y usos, e intensidad en el desarrollo de actividades pesqueras y marisqueras.

El medio costero-marino se configura como el espacio clave para el desarrollo de la Comunidad Autónoma, pero éste no se regula en sintonía con su importancia para el futuro del archipiélago ni de acuerdo a las competencias que le han sido asignadas a la Comunidad Autónoma.

3. COMPETENCIAS

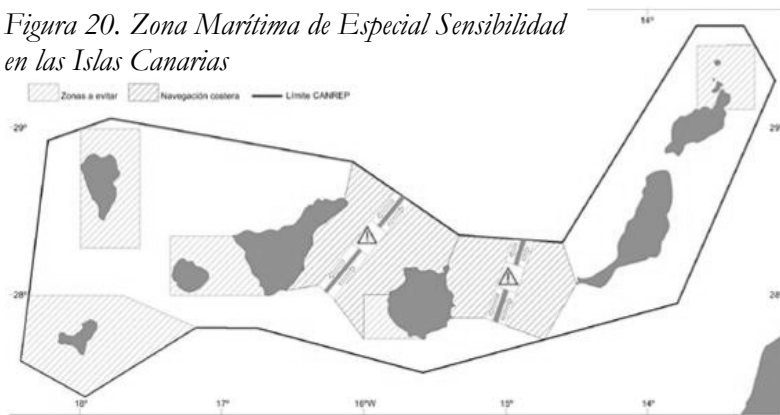
Al igual que en el resto del Estado Español, las competencias se encuentran repartidas entre diferentes administraciones y escalas territoriales, con la salvedad de que en el ámbito geográfico considerado se incorporan los cabildos insulares. Existe una cascada de directrices, orientaciones y recomendaciones para la ordenación del territorio que llegan a los ayuntamientos de forma muy genérica, siendo éstos los que en gran medida gestionan finalmente el litoral canario sin orientación o criterios comunes preestablecidos, desde una óptica muy local y a menudo sin personal especializado. En todo caso, existe un alto celo competencial, lo que genera una pérdida del enfoque ecosistémico, desarrollándose de manera aislada las políticas de pesca, urbanismo, puertos, ordenación territorial, conservación, etc.

Una de las principales carencias que se detecta en el conjunto del Estado Español para el correcto ejercicio de una gestión integrada de las áreas litorales es la falta de herramientas de encuentro, de colaboración entre administraciones. En este sentido, en algunas de las Comunidades Autónomas litorales, entre ellas Canarias, se han establecido convenios de colaboración con el Estado con el fin de aunar esfuerzos en la protección del litoral y de facilitar la coordinación y cooperación de sus actuaciones. Para todo ello, el convenio incluye una declaración de principios de colaboración entre las administraciones que lo integran. Sin embargo, y como ha ocurrido en otras comunidades autónomas, este instrumento que podría ser un interesante y productivo modelo de coordinación y colaboración entre administraciones ha derivado en un plan de obras que, en gran medida, el gobierno canario ha trasladado a los Cabildos para su ejecución.

No se tiene constancia de que el gobierno canario haya pedido al Estado la transferencia de competencias para la gestión del DPMT, como ya hicieron Cataluña, Baleares y Andalucía. Sin embargo, el gobierno canario ha conseguido un compromiso histórico a través del “Acuerdo entre el grupo parlamentario socialista y Coalición Canaria para aprobar los presupuestos generales del Estado y para la estabilidad política, institucional, económico y social” firmado el 18 de octubre de 2010, por el cual el Estado aprobó la Ley 44/2010 de aguas canarias. Si bien la ley no modifica las competencias entre el Estado y la administración regional en lo referente a las aguas exteriores, supone un logro político de importante valor que podría significar un primer paso hacia la transferencia de competencias en este ámbito.

En la actualidad, entre islas se considera la existencia de aguas internacionales a los efectos de la navegación internacional y el paso inocente de buques que marca la Organización Marítima Internacional (OMI). Sin embargo, las aguas jurisdiccionales españolas a los efectos de pesca llegan hasta las teóricas 200 millas, lo que sólo se cumplirá al oeste de las islas occidentales. En todo caso, los problemas que se derivaban del paso de buques en tránsito entre islas, quedaron ya en buena parte solventados con la declaración por parte de la Organización Marítima Internacional (OMI) de las aguas del archipiélago como Zona Marina Especialmente Sensible (ZMES), lo

Figura 20. Zona Marítima de Especial Sensibilidad en las Islas Canarias



que ha significado el establecimiento de zonas a evitar y de dos rutas obligatorias para los buques en tránsito que atravesasen el archipiélago, localizadas entre Gran Canaria y Fuerteventura y entre Tenerife y Gran Canaria.

4. INSTITUCIONES

No existe en el gobierno autónomo una institución especializada en la gestión integrada del litoral ni un órgano de coordinación o colaboración entre instituciones en la materia. Las responsabilidades se distribuyen entre las diversas consejerías. La existencia en los Cabildos Insulares de las respectivas consejerías sectoriales genera en ocasiones conflictos competenciales que se ven frecuentemente complicados por las diferentes adscripciones políticas.

Sí se dispone, en el marco de la Consejería de **Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente**, de un servicio especializado de reciente creación: el **Servicio de Ordenación del Litoral** Oriental y el Servicio de Ordenación del Litoral Occidental (pertenecientes a la Dirección General de Urbanismo, Viceconsejería de Ordenación del Territorio). Es el encargado de la gestión de la Zona de Servidumbre de Protección y también de elaborar las Directrices de Ordenación del Litoral de Canarias (ver sección “instrumentos”).

Además existe un centro específico para la investigación en los temas costero-marinos, el **Instituto Canario de Ciencias Marinas**, que depende orgánicamente de la Agencia Canaria de Investigación, Innovación y Sociedad de la Información, en Presidencia del Gobierno. El instituto realiza y promueve trabajos de investigación y desarrollo tecnológico en el ámbito de las ciencias marinas, teniendo un papel relevante como plataforma de políticas horizontales de I+D+i y contribuyendo a la formación y capacitación y también a la educación ambiental.

La **Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático**, también dependiente de Presidencia del Gobierno, tiene como funciones la elaboración e impulso de las políticas y medidas que contribuyan a alcanzar formas más sostenibles de desarrollo y afrontar el calentamiento global. Coordina el desarrollo del Foro Canario para el Desarrollo Sostenible, creado según lo propuesto por las Directrices de Ordenación del Territorio por el Decreto 123/2004. Así, parece que podría llegar a ser una institución relevante en la coordinación entre las distintas consejerías del gobierno canario para lograr una gestión integrada del litoral del archipiélago. Según la propia Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible, el Foro es un ente vivo que se reúne con periodicidad, bien en Pleno o en Comisiones de los Grupos de Trabajo. De hecho las reuniones ascienden a más de una veintena en el último año, si bien resulta mejorable la difusión a las actividades de este foro, no existiendo constancia en su web oficial de las reuniones celebradas. Por otro lado, los temas marinos y litorales sólo se han debatido en el ámbito de los grupos de trabajo encargados de la elaboración del Plan de Adaptación del Cambio Climático de Canarias, por lo que sería deseable una mayor atención a las cuestiones litorales desde esta institución.

La institución estatal periférica competente en materia de costas, las **Demarcaciones de Costas**, se encuentran bastante alejadas de la ciudadanía que en términos generales no conoce en detalle la naturaleza y criterios de sus actuaciones (determinados principalmente por la Ley de Costas). Esta situación motiva un cierto rechazo a la institución, que además se ha visto incrementado por las críticas recibidas en la aplicación estricta de la Ley de Costas, por ejemplo en el caso del asentamiento de Cho Vito (Tenerife) o de los de San Felipe y Ojos de Garza (Gran Canaria). Por otro lado, se detecta una importante falta de personal que dificulta el óptimo ejercicio de sus funciones. En positivo destaca la existencia de una memoria anual de gestión de la Demarcación de la provincia de S/C de Tenerife, en un formato amigable y sintético, echándose en falta una similar para la demarcación de la provincia de Las Palmas. En conclusión, la labor de las Demarcaciones de Costas en Canarias resulta idéntica a la de sus homólogos en otras CCAA, y no se

encuentran las diferencias que cabría esperar en atención a las numerosas singularidades del litoral canario. Las principales líneas de actuación vienen definidas desde Madrid, siendo difícil o cuando menos inusual una retroalimentación en sentido inverso.

También existen en Canarias otras instituciones de carácter estatal de interés para la gestión costera, como el Instituto Español de Oceanografía (IEO) o las Autoridades Portuarias, siendo también de especial interés el papel del Área de Pesca de la Delegación del Gobierno en Canarias.

Por otro lado, en cuanto a las instituciones no gubernamentales, en las islas han venido cobrando creciente importancia las organizaciones ecologistas o conservacionistas, muy activas en los últimos años en oposición a algunos proyectos y actuaciones en el litoral. También se han tornado especialmente importantes las organizaciones de carácter deportivo, bien relacionadas con la pesca recreativa (de gran importancia en las islas), bien con otras modalidades deportivas asociadas al litoral o el medio marino, como los puertos deportivos o la práctica de deportes como el surf, windsurf o kitesurf, que encuentran en el archipiélago excelentes condiciones para su desarrollo.

Finalmente cabe destacar la creación, en la isla de Gran Canaria, del Consorcio para la Rehabilitación Turística del Sur de Gran Canaria, que funciona como centro de coordinación de competencias interadministrativas concurrentes en el territorio y de los distintos agentes, públicos y privados, con actividad y presencia en el ámbito del mismo, que incluye la conocida franja costera de Maspalomas. Esta iniciativa se inició en 2008 con la firma de un Convenio de colaboración entre el Instituto de Turismo de España (Turespaña), la Comunidad Autónoma de Canarias, el Cabildo Insular de Gran Canaria y el Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana. El Consorcio fomenta la participación pública y pretende la integración de los diferentes programas sectoriales de las Administraciones Públicas. También cuenta con un Plan que define una estrategia específica para el litoral del ámbito.

En definitiva, no se ha identificado en Canarias una única administración capaz de liderar de forma clara un cambio en la gestión del litoral de la región, al menos en el contexto político actual. En cualquier caso, si se atiende a las responsabilidades atribuidas a cada administración, sería el gobierno regional quien debiera liderar la GIAL en el archipiélago, en estrecha colaboración con el Estado y apoyado por los Cabildos en cada una de las islas, así como contando con la colaboración de los ayuntamientos costeros. Se requiere una estrategia y un plan de acción que se apoye firmemente en los principios de la GIAL: política de alianzas, cooperación, participación, transparencia e información, investigación, formación, etc.

5. INSTRUMENTOS

La **Ley de Costas** es el instrumento fundamental del Estado para la gestión del Dominio Público Marítimo Terrestre (DPMT). El deslinde del DPMT está casi finalizado en el archipiélago, encontrándose realizado en un 98% para la provincia de S/C de Tenerife y en un 97% para la de Las Palmas de Gran Canaria.

Por otro lado, la Resolución de 23 de marzo de 2007 de la Dirección General de Costas, publica el **Convenio de colaboración** entre el Ministerio de Medio Ambiente y el Gobierno de Canarias para la gestión integral y sostenible del litoral, el cual forma parte de la Estrategia de Sostenibilidad de la Costa del Estado Español. El Convenio firmado tenía por objeto la creación de un marco estable de cooperación y colaboración entre ambas instituciones. Sin embargo, ha funcionado como el Convenio anterior, es decir, como un plan de obras, y no como un instrumento de coordinación y colaboración. Así, se detecta la existencia de dificultades para la incorporación de los principios de gestión integrada y sostenibilidad de la mencionada Estrategia.

En cuanto a los instrumentos de carácter regional-local de mayor relevancia para la GIAL en Canarias, éstos se encuentran relacionados principalmente con la ordenación del territorio.

Las **Directrices de Ordenación General** de Canarias fueron aprobadas mediante la Ley 19/2003, de 14 de abril. Son un instrumento de carácter generalista que establece objetivos y criterios que luego deberán desarrollarse y concretarse a través de otros instrumentos de ordenación derivados del anterior.

Las Directrices parten de la “evidencia de que la capacidad de carga del conjunto del archipiélago se encuentra sobrepasada”. A partir de esta premisa trata de hacer una ordenación basada en la contención y limitación del consumo de los recursos naturales y el territorio, incidiendo en la eficiencia y la reutilización. En relación al turismo, se establecen medidas destinadas a contener el crecimiento de la planta alojativa, así como a fomentar la renovación de la planta existente. Para ello, se establece la extinción de la vigencia de planes y licencias ya concedidas y caducadas y el sometimiento del crecimiento de nuevas camas turísticas a determinados ritmos que deben ser revisados por el Parlamento de Canarias cada 3 años a partir de un informe remitido por el Gobierno de Canarias sobre la situación del turismo en las islas. Sin embargo, esta revisión no se está llevando a cabo.

A su vez, las Directrices generales prevén la creación de otras directrices sectoriales entre las que destacan las **Directrices de Ordenación del Litoral**,

y cuyo proceso de elaboración, iniciado en 2004 sufre importantes retrasos (ver sección “normativa”). Se publicó y sometió a consulta pública en diciembre de 2009 un avance en el que se incluyen dos diagnósticos elaborados en 2005, una memoria y material cartográfico. Las metas y objetivos planteados son muy generales y no reflejan la intención de aplicar los principios de la GIAL. La ausencia de nuevas acciones durante el presente año indica que el gobierno regional se encuentra poco interesado en impulsar a corto o medio plazo la elaboración de estas directrices.

Las mismas Directrices Generales prevén la creación del **Foro Canario para el Desarrollo Sostenible**, como órgano de asesoramiento y participación y del **Observatorio para la Sostenibilidad**, dependiente funcionalmente del Foro. Este último cuenta entre sus funciones la de aprobar un diagnóstico ambiental de Canarias que deberá elaborar cada 3 años y del que aún no se conoce resultado. Tanto el Foro como el Observatorio (actualmente dependientes de la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático) fueron aprobados por el Decreto 123/2004.

En el nivel insular, los Planes Insulares de Ordenación del Territorio (PIOT) sirven a su vez como Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, agilizando la gestión en los numerosos espacios protegidos de las islas, algunos de carácter litoral. Por otro lado, las Directrices de Ordenación General, en concreto la DOG 57, ordena la división del litoral de las islas en tramos homogéneos para su ordenación, que será luego desarrollada mediante los Planes Territoriales Parciales de Ordenación del Litoral (PTPOL). Los PIOT establecen los contenidos mínimos que luego deberán ser desarrollados por los PTPOL. Sin embargo, y aunque algunos Planes Territoriales Parciales de Ordenación del Litoral están en trámites de aprobación, no se tiene conocimiento de Planes litorales aprobados en las islas.

La responsabilidad de ordenación territorial llega finalmente al nivel municipal, y debe ser contemplada en los Planes Generales de Ordenación Urbana de cada Ayuntamiento. La figura siguiente muestra una visión global de esta “cascada” de instrumentos de planificación territorial.

Tabla 7. Instrumentos de planificación territorial en las Islas Canarias

	INSTRUMENTOS DE INTERÉS PARA EL LITORAL	CONTEXTO POLÍTICO
GOBIERNO DE CANARIAS	DIRECTRICES GENERALES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DEL TURISMO	Establece objetivos y criterios que luego deberán desarrollarse y concretarse a través de otros instrumentos de ordenación derivados de éste.
	Directrices de Ordenación del Litoral	Una de las Directrices Sectoriales previstas en las Directrices Generales. Están en elaboración desde 2004. Hay publicado un avance aún muy genérico y vago.
	Foro Canario de Desarrollo Sostenible y Observatorio de la Sostenibilidad.	Las Directrices Generales prevén en su Directriz 142 la creación del Foro como instrumento de información y participación. También prevén la creación de un Observatorio para la Sostenibilidad . Ambos fueron aprobados por el Decreto 123/2004.
CABILDOS INSULARES	PLANES INSULARES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	Cada isla cuenta con uno. Los realizan los Cabildos Insulares y sirven además como Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. No existe una metodología común para su elaboración.
	Planes Territoriales Parciales del litoral (por tramos de litoral)	Las Directrices de Ordenación del Territorio, en concreto la DOG 57, ordena la división del litoral de las islas en "tramos homogéneos" para su ordenación mediante la elaboración de los Planes Territoriales Parciales de Ordenación del Litoral (PTPOL).
AYUNTAMIENTOS	Planes Generales de Ordenación Urbana	Deben incorporar lo dispuesto por los instrumentos anteriores, sin embargo, se suele llegar a la escala local con meras recomendaciones y sin criterios suficientes para la gestión de la franja litoral, que finalmente deberán hacer los ayuntamientos desde su visión estrictamente local.

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, todo este esfuerzo de planificación se enfrenta a situaciones complejas que dificultan su eficiencia. Por un lado, la alta cantidad de instituciones implicadas (al Gobierno Autónomo, la Administración General del Estado y los Cabildos, se suma que en Canarias, de los 88 ayuntamientos existentes, 77 son litorales). Y por otro lado, el cambio de ciclos políticos con voluntad política desigual y poco constante ha supuesto una ralentización importante en la elaboración de los instrumentos de ordenación más específicos, que son los de aplicación más directa en el territorio, con lo que el importante esfuerzo realizado a principios de década no se traduce en resultados concretos en los instrumentos de menor rango.

También existen otros instrumentos más relacionados con la protección del medio. Destaca la figura de **Reservas de la Biosfera (RdB)**, enmarcadas en el programa "Man and Biosphere" de Naciones Unidas, como figura destinada a promover el desarrollo sostenible, en un marco de protección de los valores naturales y culturales. Actualmente se han designado RdB en las islas de El Hierro, Lanzarote, La Palma, Gran Canaria y Fuerteventura. Las tres últimas incorporan en su zonificación áreas marinas. En la escala regional destaca la **red canaria de espacios naturales protegidos**, algunos de ellos ubicados en la costa, la **Zona Marina Especialmente Sensible de Canarias** (declarada por la Organización Marítima Internacional), o las tres **Reservas Marinas de**

Interés Pesquero, en las que los pescadores participan en la gestión del espacio a proteger mediante su representación en el órgano de gestión de la misma. Estas últimas son gestionadas de manera compartida entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias cuando se encuentran en aguas interiores o exclusivamente por el Estado Español, en el caso de estar en aguas exteriores. Ya hay estudios disponibles que muestran los efectos positivos que han tenido estas reservas sobre la recuperación de los fondos y especies de la zona. Tanto es así que en Galicia se inspiraron en el modelo de gestión desarrollado en la Reserva Marina de la Restinga, en El Hierro, para la creación de las Reservas Marinas de Lira y Cedeira. Asimismo, en Canarias otras propuestas de declaración de reservas marinas se encuentran en tramitación en diferentes islas.

Sin embargo, “de la extensa red de Espacios Naturales de distinta clase existentes en Canarias (en concreto 121 Espacios Naturales Protegidos más los cuatro Parques Nacionales), apenas la mitad (68) son colindantes con el dominio público marítimo-terrestre, lo cual es hasta difícil de diseñar en un territorio insular. Por otra parte, los que sí lo son no tienen como finalidad primordial la protección del ecosistema costero. Solamente hay unas excepciones, que apenas representan la mitad de los espacios naturales protegidos colindantes con el litoral, que sí tienen como objeto primordial la protección de ecosistemas costeros” (Lobo Rodrigo, 2009)²³.

Cabe destacar asimismo como instrumento sectorial el **Plan Regional de Ordenación de la Acuicultura en Canarias** (PROAC), impulsado por la Viceconsejería de Pesca y que se integrará en el sistema de planeamiento de Canarias. Se ha publicado y sometido a consulta pública (octubre de 2008) su avance, el cual incluye los documentos de información, diagnóstico y ordenación, cada uno de ellos acompañado del material cartográfico correspondiente. En su elaboración se ha aplicado un enfoque integrado, constituyéndose como una herramienta dinámica e integradora que aplica un enfoque ecosistémico y la participación activa de los agentes involucrados.

6. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN

Existe una relativa diversidad en la formación de los administradores del litoral canario. Sin embargo, predominan arquitectos, abogados e ingenieros,

²³ LOBO RODRIGO, A.: “La ordenación del dominio público marítimo-terrestre. Especial referencia a su parte marítima” en SANZ LARRUGA, F.J. (DIRECTOR) y GARCÍA PÉREZ, M. (COORDINADORA): Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral. Hacia un modelo integrado y sostenible, Instituto de Estudios Económicos de Galicia Pedro Barrié de la Maza, 2009.

encontrándose también algunos biólogos, geógrafos y cada vez más Licenciados en Ciencias del Mar. A pesar de ello, se observan notables deficiencias en relación a una formación específica para la gestión integrada del litoral. Esto no está siendo solventado mediante programas de capacitación de los gestores, que ciertamente existen, pero que se encuentran más relacionados con aspectos operativos de la gestión, como la aplicación de leyes o el manejo de herramientas informáticas específicas. Se echan en falta iniciativas institucionales de capacitación.

En el sistema universitario canario existe una oferta académica de interés para la GIAL. Es de especial relevancia la **Licenciatura en Ciencias del Mar** (contando con la primera facultad española con estos estudios), el **Máster Oficial de Postgrado en Gestión Costera**, que da acceso a un **Doctorado** sobre la materia y el Máster en Gestión Sostenible de los Recursos Pesqueros. Estos estudios de posgrado son de reciente creación y se desarrollan, al igual que la licenciatura en Ciencias del Mar, en la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (ULPGC). También es de especial interés la Licenciatura en Biología, en la Universidad de La Laguna, que cuenta con una especialidad en Biología Marina de gran tradición.

Además existen grupos de investigación con experiencia e interesantes trabajos en la gestión del litoral, unos relacionados con la biología marina o la geografía, y otros con la gestión integrada del litoral, contando ambos con iniciativas relevantes como el proyecto **“Canarias por una Costa viva”**, financiado por el Ministerio de Medio Ambiente, desarrollado por el Centro de Biodiversidad y Gestión Ambiental de la ULPGC y por WWF Adena Canarias, el cual integró aspectos de interés para la GIAL como la investigación, la educación y la participación.

Sin embargo, no se ha logrado identificar mecanismos que aseguren la relación permanente entre la oferta formativa de las universidades canarias en gestión integrada de áreas litorales y las necesidades de los gestores y técnicos de la administración canaria, obediendo la actual relación a proyectos concretos o iniciativas particulares pero no a una estrategia formativa de carácter formal.

Por otro lado, no se han llegado a valorar suficientemente las necesidades formativas para la gestión de los asuntos costero-marinos relacionadas con algunas habilidades sociales (resolución de conflictos, dinamización social, etc.), y destrezas personales (técnicas directivas, capacidad de análisis y síntesis ante problemas complejos, etc.). Este problema se encuentra tanto en la administración como en las distintas universidades canarias, no existiendo una oferta adecuada al respecto.

Aunque en Canarias se cuenta con técnicos e investigadores de gran potencial, en muchos casos no encuentran respaldo suficiente debido la ausencia de estrategias definidas a medio y largo plazo para el desarrollo sostenible del litoral canario. La actual política canaria es incapaz de dar cabida a nuevas iniciativas de técnicos o investigadores de gran capacidad propositiva y mayor capacidad de trabajo.

7. RECURSOS

En consonancia con lo detallado en otras secciones de este documento, no se han identificado, en el presupuesto del gobierno autónomo, partidas presupuestarias destinadas específicamente a la gestión integrada del litoral. No existe un programa de inversiones específico que aborde la gestión del medio costero-marino en sus diferentes aspectos (formación, capacitación, educación y concienciación, participación, herramientas para la gestión, información, investigación, etc.).

En cuanto a las inversiones existentes en el litoral, éstas son realizadas fundamentalmente por las Consejerías de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente y la Viceconsejería de Pesca (recientemente unificadas), predominando las destinadas a infraestructuras en la costa. También hay transferencia de fondos a los Cabildos insulares para el desarrollo del Convenio de Costas firmado por la CCAA con el Ministerio de Medio Ambiente, aunque sorprende que estos presupuestos se encuentren imputados a la Dirección General de Infraestructura Turística, en su programa “513J Infraestructura de Costas”.

Se intuye, sin poder asegurarlo, que el presupuesto destinado a la elaboración de las Directrices de Ordenación del Litoral (DOL) se encuentra soportado por la Viceconsejería de Ordenación del Territorio, contemplado en los destinados a el “Proyecto 00612516. Directrices de Ordenación”, con un presupuesto en 2009 que ascendía a los 200.000 euros y en 2010 se reducía a 136.348 euros. Sin embargo, existen dudas al respecto debido a que estos recursos deberían ser cargados a la Dirección General de Urbanismo de la que depende el Servicio de Ordenación del Litoral encargado de realizarlas, sin embargo sus presupuestos se encuentran destinados en su gran mayoría al planeamiento urbanístico y a la ayuda a los Ayuntamientos en la elaboración de los PGOU, no encontrándose ninguna partida presupuestaria destinada a las mencionadas DOL. Esta cuestión no queda suficientemente clara en los presupuestos de la Comunidad Autónoma.

Existe por otro lado una importante fuente de financiación procedente de los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER), a través de los Programas específicos para la Macaronesia europea (Azores, Madeira y Canarias): el **PIC Interreg III B** (2000-20006) y el actual Programa Operativo MAC (2007-2013), los cuales contemplan en alguno de sus ejes prioritarios los asuntos relacionados con el medio marino y terrestre. Estos fondos son captados a través de las convocatorias de proyectos por las diversas instituciones (gobiernos autónomo, insulares y municipales, universidades y otras instituciones de investigación, sector privado) que deben aportar cofinanciaciones de entre el 15 y el 50% (caso de empresas privadas) del valor del proyecto. Destacan, por su interés para el medio costero-marino:

1. OLITORA, centrado en la ordenación de las zonas costeras como espacios que adquieren una importancia fundamental en las regiones insulares, con particular relevancia en lo que se refiere a la preservación de los recursos naturales y económicos. Participantes: Gobierno de Madeira y Gobierno de Canarias.
2. LITOSOST, destinado a buscar medios para gestionar la ordenación del litoral buscando la disminución de la presión urbana e infraestructural en el litoral, así como su regeneración, recuperación y acondicionamiento para el uso y disfrute público.
3. MARMAC Y MARMAC II (2004-2006; 2007-2008): abordaron la valorización y ordenación de Áreas Marinas Protegidas (AMPs) de la Macaronesia, incluyendo importantes componentes de educación ambiental. Las AMPs escogidas en Canarias fueron LICs marinos de Fuerteventura y La Palma y contaron con sus cabildos como socios. De similares características pero diferentes participantes fue el Proyecto PARQMAR (2004-2006), que en Canarias se desarrolló con los Cabildos de Gran Canaria y Tenerife.
4. CoPraNet (2003-2006), proyecto de financiación Interreg IVC que tuvo al Instituto Canario de Ciencias Marinas como socio español. Como uno de los principales resultados destaca la creación del Foro Canario de Gestión Costera (CANACOSTA).

Los mencionados son solamente algunos de los proyectos de financiación FEDER que han atendido cuestiones costeras y marinas. A pesar de los importantes recursos invertidos en estos proyectos y de la alta calidad de los resultados de los mismos, en ocasiones sus conclusiones no son aplicadas en la gestión efectiva del medio y sus recursos, quizás debido a una reducida coordinación con las entidades competentes.

En el año en curso se han identificado las partidas presupuestarias ligadas a los proyectos “LITOMAC” (que busca la cooperación y el establecimiento de sinergias para el planeamiento sostenible de las franjas litorales en el ámbito de la Macaronesia), dotado con 140.500 euros para el año 2010; o el Proyecto 10600094. GESMAR (Gestión sostenible de los Recursos Marinos), dotado con 130.125 euros para el año 2010.

Con todo, se entiende que las prioridades del gasto de la Consejería de MA y Ordenación del Territorio, tomadas en relación al volumen de inversión, son la gestión de Parques Nacionales, el Planeamiento Urbanístico, la calidad ambiental, la lucha contra la desertización, los recursos forestales y las destinadas a infraestructuras para la “recuperación y conservación del medio natural”.

En cuanto a la **Viceconsejería de Pesca**, destina la mayor parte de su presupuesto (3.882.000 de un total de 5.378.977 euros con que cuenta la Viceconsejería) al programa 714I “Estructuras pesqueras” dirigido a la construcción, mantenimiento y mejora de infraestructuras. También se destinan fondos a la construcción de dos centros de formación pesquera en las islas de Tenerife y Lanzarote.

El Programa 714 J, de “Ordenación e Inspección Pesquera” es de especial interés por ser precisamente las labores de vigilancia y seguimiento pesquero un problema destacado en las islas. Sin embargo, esta situación no tiene una traducción correcta en los presupuestos, viéndose reducidos sensiblemente para el año 2010 a un total de 766.161 euros, de los cuales tan sólo 60.600 euros son destinados a la potenciación de medios de inspección y vigilancia pesquera, dedicándose el resto del presupuesto a estudios técnicos y de investigación de zonas de protección e investigación, y al mantenimiento de embarcaciones y tripulaciones de inspección pesquera.

Se encuentra actualmente en fase planificación la construcción de la **Plataforma Oceánica de Canarias (PLOCAN)**, Infraestructura Científica y Tecnológica Singular (ICTS) inscrita en el programa de I+D+i “Ingenio 2010” y cofinanciada a partes iguales por el Ministerio de Ciencia e Innovación y el Gobierno de Canarias. El plan de trabajo previsto establece tres periodos, por un total de quince años, el primero incluye la construcción y puesta en marcha de la plataforma hasta diciembre de 2011, con un presupuesto de 21.900.000 €. Se espera que en el futuro constituya una herramienta de I+D+i que oriente la búsqueda de competitividad socioeconómica empresarial internacional, derivada del acceso al espacio marino oceánico. Esta iniciativa se localiza en el marco del **Polo de Desarrollo Marino de Canarias**, el cual coordina la

inversión en I+D+i en ciencias marinas (ver sección “conocimiento e información”).

Se constata por tanto un notable desequilibrio entre los ingresos que reporta a la Comunidad Autónoma de Canarias los servicios y recursos que proporciona el litoral de las islas, y los gastos derivados de su protección y conservación. Asimismo, se identifica un notable interés en la potenciación de la investigación marina en Canarias.

8. CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN

En las universidades y centros de investigación se localiza la mayor parte del conocimiento aplicado al litoral canario, contando con un gran número de especialistas en diversas materias que se combinan en la variada casuística que puede afectar a la franja costera.

En particular, ambas universidades, **ULPGC** y **ULL**, cuentan con numerosos grupos de investigación en las diversas materias, que vienen a ofrecer los recursos de conocimiento científico-técnico requeridos para el impulso de la sostenibilidad en las áreas litorales de las islas.

La Agencia Canaria de Investigación, Innovación y Sociedad de la Información desarrolla actualmente el **Proyecto Estructurante de Excelencia en Ciencias Marinas**, destinado a potenciar la investigación, desarrollo tecnológico e innovación de los grupos de investigación en ciencias marinas de canarias para crear un Espacio Integral de Investigación de Excelencia en Ciencias Marinas. En el proyecto participan unos 225 investigadores pertenecientes a equipos de investigación del Instituto Canario de Ciencias Marinas (ICCM), Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (ULPGC), Universidad de La Laguna (ULL) e instituto Español de Oceanografía (IEO), así como investigadores del Museo de Ciencias Naturales y el Hombre y el Instituto Tecnológico de Canarias (ITC) asociados a los anteriores equipos de investigación. Entre los resultados esperados destacan los de impacto científico, pero también de impacto ambiental y social.

El **Polo de Desarrollo Marino de Canarias**, constituye una gran apuesta de las instituciones canarias para el desarrollo del sector marítimo en el Archipiélago, principalmente en las vertientes económicas, científicas y tecnológicas. Localizado en el municipio de Telde, costa Este de Gran Canaria, reunirá en torno al Muelle de Taliarte (que se verá ampliado como parte del proyecto), al actual **Instituto Canario de Ciencias Marinas**, el **Parque Científico y Tecnológico en Ciencias Marinas** de la ULPGC (en construcción), la **Plataforma Oceánica de Canarias** (descrita anteriormente),

así como otros elementos clave, como son el Centro de Biotecnología Marina, el Banco Nacional de Algas y el Centro de Investigación y Recuperación de Cetáceos. En su conjunto, significará un impulso significativo a la investigación en ciencias marinas en Canarias y a la transferencia de la innovación al sector empresarial de las islas.

El Instituto Español de Oceanografía (IEO) cuenta en la isla de Tenerife con el Centro Oceanográfico de Canarias, que realiza esfuerzos de investigación dirigidos al estudio de los recursos pesqueros, los cultivos marinos, contaminación y química marina, hidrografía, corrientes marinas y el estudio de parámetros oceanográficos.

En lo que se refiere a disponibilidad de información, no existe un sistema que aglutine la información pública existente del litoral en la institución regional, aunque se ha identificado la Infraestructura de Datos Espaciales de Canarias (IDECanarias), la cual pone a disposición de sus usuarios la información geográfica producida por el Gobierno de Canarias a través de su visor cartográfico. Este servicio da cumplimiento a lo establecido en la Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo denominada INSPIRE e incorpora diversas capas de información cartográfica de interés a los efectos de la gestión costera.

Por otro lado, sí existe un **Servicio de Información y Atención Ciudadana** al que se puede acceder, bien presencialmente a través de la Oficina Canaria de Información y Atención Ciudadana, bien a través del servicio de atención telefónica o por medio de la web del gobierno canario mediante un Buzón de Consultas (online). Este último tiene un plazo de respuesta de 2 días hábiles que ha sido comprobado, cumpliéndose el tiempo establecido pero no obteniendo una respuesta satisfactoria, al remitirse al usuario al organismo específico del que depende la información solicitada.

La Viceconsejería de Medio Ambiente cuenta con un **Centro de Documentación** cuya finalidad consiste en facilitar el acceso a la información y documentación científica y técnica. Para ello, este centro publica un boletín informativo electrónico en el que recoge temas e información de actualidad sobre medio ambiente, siendo posible suscribirse de manera gratuita para su envío periódico por email. Además cuenta con un fondo documental disponible a la ciudadanía a través de las bibliotecas del Centro ubicadas en las dos islas capitales, y con una Fototeca accesible a través de la web. Sin embargo, no se encuentra ninguna publicación o informe de carácter periódico que evalúe el estado del medio ambiente canario, sus problemas, soluciones adoptadas, presiones, impactos, etc. En este sentido existió una Revista de Medio Ambiente de Canarias que empezó a publicarse en 1996, pero que desde

2003 dejó de elaborarse. Como ya se ha descrito, el Observatorio para la Sostenibilidad debe publicar cada 3 años un diagnóstico ambiental de Canarias, aunque hasta la fecha no ha emitido ninguno.

Cabe mencionar el **proyecto Interreg IIIB INDICE**, que creó un Sistema de Indicadores para evaluar el desarrollo sostenible en la Región Macaronésica, incorporando un observatorio virtual que permite al usuario consultar a través de una aplicación web los últimos datos disponibles de los indicadores para los archipiélagos de la Macaronesia²⁴. Sin embargo, dada la naturaleza de la región macaronésica, sorprende que la selección de indicadores de sostenibilidad realizada dedique muy poca atención a temas específicamente costeros o marinos.

Aún con la dispersión de información existente, y con la necesidad evidente de mejorar continuamente el conocimiento de los procesos e impactos que se dan en el área litoral y marina de las islas, no puede sostenerse que existan problemas de relevancia para la gestión del litoral canario derivados de una falta de conocimiento del mismo. Sin embargo, sí se echa en falta una política seria y decidida para la investigación y la innovación en el medio costero-marino, así como para la actualización del conocimiento existente. La situación descrita aconseja el fomento de la participación de las universidades e instituciones de investigación en el desarrollo de planes y proyectos litorales, de forma que aporten el conocimiento del que disponen, y a su vez, estas experiencias puedan extrapolarse luego a la formación práctica de los estudiantes. Es necesario establecer mecanismos de intercambio de experiencias y difusión del conocimiento entre la administración y la universidad, de modo que se permita un aprendizaje continuo a partir de las experiencias y se eviten la duplicación de esfuerzos.

9. EDUCACIÓN Y CONCIENCIACIÓN

El **Programa educativo “Medio Natural Canario”** dependiente de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, tiene entre sus líneas una dedicada al litoral. En ella se trata de informar sobre las características físico-naturales del medio marino y costero y su relación con las múltiples actividades antrópicas que se desarrollan en estos espacios. Sin embargo, los recursos educativos con que cuenta el gobierno canario para su desarrollo son muy escasos y no se editan de manera regular. Además estos recursos didácticos han sido generados por otras iniciativas. Se trata de los elaborados por un lado, en el marco de un proyecto financiado por el

²⁴ Link: http://www.gobcan.es/cmayot/interreg/indice/observatorio_macaronesia/indice/index.html

Ministerio de Medio Ambiente y liderado por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria denominado **“Canarias, por una Costa Viva”**, y que supuso la única experiencia de relevancia en educación para el conocimiento del medio costero-marino de Canarias; por otro de los elaborados en el marco del Aula del Mar del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

Los proyectos INTERREG anteriormente mencionados desarrollan iniciativas de sensibilización y materiales de educación relacionados con el litoral. Pero al tratarse de proyectos de duración determinada no hay una continuidad en el desarrollo de las acciones.

El **Instituto Canario de Ciencias Marinas**, ubicado en la isla de Gran Canaria, cuenta a su vez con un **Aula del Mar** en la que mediante la realización de visitas guiadas a sus instalaciones y a la exposición permanente de acuarios y paneles explicativos, el visitante puede conocer los proyectos del Instituto así como el proyecto de conservación y recuperación de la tortuga boba en Canarias. Se encuentra enfocado principalmente a la comunidad escolar.

La Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, a través del **Centro de Documentación**, ofrece algunos recursos educativos, pero ninguno de ellos aborda el ámbito litoral, siendo los escasos recursos existentes insuficientes para la educación y concienciación de la ciudadanía en relación al medio costero-marino.

También puede consultarse en el portal del gobierno canario la **Guía Canaria de Equipamientos en la Naturaleza**. Estos equipamientos suelen estar más relacionados con áreas recreativas, de acampada, refugios, miradores, camping, etc..., que con centros de interpretación (pocos y normalmente relacionados con espacios protegidos) y que además suelen carecer de guías o educadores.

En general, se concluye que la cantidad de recursos y esfuerzos destinados a la educación y concienciación sobre el medio costero-marino canario es insuficiente, y la situación de precariedad laboral con que suele encontrarse el colectivo de profesionales que trabajan en este campo restan efectividad a la educación ambiental del litoral.

10. PARTICIPACIÓN

Las Directrices de Ordenación del Territorio de Canarias propusieron como órgano básico y permanente de fomento de la participación en materia de desarrollo sostenible, la creación de un **Foro Canario para el Desarrollo Sostenible**, que fue instituido mediante el Decreto 123/2004, de 21 de agosto.

Sin embargo, este Foro no está teniendo los resultados que cabría esperar. En efecto, desde 2006, según la información disponible en su web oficial, tan sólo se han celebrado 5 sesiones. Además tampoco se dedica en este órgano un papel relevante a los asuntos costeros, a pesar de ser el ámbito geográfico donde se producen las principales presiones. Esto se constata al comprobar que se han constituido Comisiones específicas en el Foro sobre turismo, cambio climático o territorio (ninguna sobre el litoral) en las que además no aparece el litoral como uno de los asuntos a tratar.

Sí se constituyó un foro específico para la Gestión Costera en Canarias, denominado **CANACOSTA**, (www.iccm.rcanaria.es/canacosta). Esta iniciativa fue impulsada por el Instituto Canario de Ciencias Marinas a través del proyecto Interreg IIIC CoPraNet (Coastal Practice Network). También ha participado activamente en la concepción e impulso de la iniciativa CANACOSTA el Centro de Biodiversidad y Gestión Ambiental de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. El objetivo fundamental del Foro CANACOSTA es establecer un punto de encuentro de los agentes costeros presentes en Canarias que sirva para el intercambio de ideas y experiencias y fortalezca la comunicación entre distintos ámbitos y disciplinas. Aunque el funcionamiento de CANACOSTA ha sido poco constante (debido principalmente a la ausencia de una financiación permanente), sí ha permanecido activo como medio de distribución de noticias y convocatorias a eventos sobre temas costeros y marinos en las islas. Recientemente (diciembre de 2010), se ha presentado el Boletín CANACOSTA, que aspira a servir a los objetivos del Foro.

En lo que se refiere a las cuestiones relacionadas con la gestión y conservación del medio costero y marino de las islas, ante la falta de órganos específicos, la fórmula de participación ciudadana más usual es a través de los colectivos ecologistas, que también colaboran en la difusión del conocimiento científico-técnico disponible, y que canalizan la participación a través de diferentes fórmulas, desde manifestaciones, difundiendo los periodos de participación pública y ayudando a presentar alegaciones ante actuaciones concretas, o incluso presentando propuestas de iniciativas legislativas populares.

A pesar de los evidentes esfuerzos técnicos que existen en Canarias orientados a la generación de instrumentos de interés para una gestión más integrada del litoral, la sociedad canaria se ha encontrado impotente al tratar de defender su medio costero-marino de algunos proyectos que se han planteado en el litoral de las islas.

En conclusión, no existen en la actualidad en Canarias canales formales de participación social orientados de forma específica a la GIAL. Los mecanismos existentes se muestran poco efectivos a la hora de tratar de representar con fuerza la opción de la sociedad frente a proyectos en ocasiones auspiciados por la propia administración pública que la representa.

5

CONCLUSIONES

Los retos de la Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL) en las regiones costeras españolas

Las Comunidades Autónomas y la Gestión Integrada de las Áreas Litorales (GIAL) en España.
Materiales para un debate sobre gobernanza

SÍNTESIS DE LA GESTIÓN COSTERA EN ESPAÑA

El presente análisis pretende ayudar a describir de manera sintética la situación actual de la gestión costera en España atendiendo a sus debilidades y fortalezas internas, así como a las amenazas y oportunidades que el contexto externo ofrece.

Se utilizará para ello una Matriz DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas, Oportunidades). Esta técnica de síntesis permite, por ejemplo, identificar hasta qué punto el modelo de gestión actual, y más concretamente sus puntos fuertes y sus puntos débiles, son relevantes o capacitan para afrontar los cambios (positivos y negativos) que se están produciendo en el entorno. Se trata, por tanto, de señalar, desde los criterios señalados, qué se hace bien y qué se hace mal o qué no se hace para mejorar dicho modelo.

Este punto se ha considerado especialmente en el proceso de creación de la Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales (REGIAL), ya que su resultado será una importante referencia para definir las líneas sobre las que se sustentarán las propuestas, los objetivos, los esfuerzos y, en definitiva, la naturaleza con la que ésta deberá trabajar. El modelo de referencia que definirá el estado ideal hacia el que debería dirigirse esa gestión es, para REGIAL, la gestión integrada de las áreas litorales y los principios que la rigen (Anexo II).

Dada la complejidad de la gestión de las costas en nuestro país, se optó por realizar, en los capítulos anteriores, una evaluación segmentada por comunidad autónoma y, dentro de cada una, por los diferentes elementos en que se puede analizar una política pública: política y estrategia, normativa, competencias, instituciones, instrumentos, formación y capacitación, recursos, conocimiento e información, educación y concienciación, participación. Para simplificar una lectura global, los resultados de la DAFO se presentan de manera conjunta y sintetizada.

CRITERIOS PARA LA SÍNTESIS

Para elaborar la DAFO se han seguido los siguientes criterios, siempre con carácter orientativo:

En este tipo de análisis sintético es necesario tener claro cuál es el objeto de estudio, que para esta ocasión serán las cuestiones de gestión en la costa y/o para la costa de España, y que son desarrolladas por agentes españoles. Esta consideración nos permitirá definir qué aspectos o características son intrínsecas a nuestro objeto de evaluación y cuales corresponden a su entorno.

Por otro lado, no debe perderse de vista el objetivo ni el enfoque desde el que se hace el diagnóstico. Si bien, independientemente de ese enfoque el objeto y el ámbito del análisis no cambia, sí es cierto que delimitará qué aspectos del diagnóstico y qué cualidades son positivas y cuales son negativas para el que realiza el análisis (por qué una característica es una amenaza y no una oportunidad, por ejemplo).

En este estudio, dicho enfoque es la Gestión Integrada de Áreas Litorales, modelo de gestión que representa la situación ideal a la que se debe tender, según los principios del Anexo II y la definición del Anexo I.

ANÁLISIS INTERNO: La complejidad de definir los límites que englobarían las cualidades intrínsecas se derivan de la complejidad de nuestro objeto, ya que, por ejemplo, no hay un sector ni una competencia específica que se llame “gestión costera”. ¿Las políticas de turismo para la costa se consideran gestión costera y por tanto de carácter interno en nuestro análisis? ¿Y la política de control de incendios? Además, el enfoque integrado podría abrir estos límites, pues la participación de las asociaciones de ciudadanos y grupos ecologistas, del sector privado..., es clave en un proceso idóneo de gobernanza.

En nuestro caso, y de manera orientativa, todas aquellas iniciativas o características de la gestión que se desarrolle en la costa y para la costa, sean del sector que sean, serán de carácter interno, siempre que las desarrolle una administración pública española (de cualquier ámbito territorial de gestión) con responsabilidad directa en la toma de decisiones.

A partir de este criterio se englobarán las características intrínsecas, que no dependen necesariamente de factores externos. El siguiente paso sería definir cuáles de esos aspectos favorecen o perjudican para alcanzar el estado óptimo buscado (GIAL).

- **Debilidades:** Característica del modelo de gestión actual que lo aleja de la GIAL. Son los aspectos que limitan o reducen la capacidad de la administración y la sociedad para gestionar según los principios de la gestión integrada. Deben, por tanto, ser controladas y corregidas.
- **Fortalezas:** Característica del modelo de gestión actual que lo acerca a la GIAL. Capacidades, recursos, posiciones alcanzadas y, consecuentemente, ventajas que deben y pueden servir para explotar oportunidades.

ANÁLISIS EXTERNO: Las iniciativas o las características de los agentes (sean públicos o privados) vinculados de alguna manera a la

gestión de los asuntos de la costa, pero sin responsabilidad directa en la toma de decisiones (con intereses económicos, que utilicen recursos naturales costeros, que investiguen este ámbito...) serán considerados parte del entorno de la política pública que se analiza en este caso. Si bien es evidente que se encuentran incluidos en cualquier proceso de Gestión Integrada de Áreas Litorales, es la institución responsable la que debe incorporarlos en la toma de decisiones (de esta forma, las iniciativas de la administración pública para ello sí serían de carácter intrínseco, mientras que las cualidades propias de esos agentes no lo serían).

Por otro lado, también tendrán carácter externo otros elementos del entorno político, social y económico no desarrollados en la costa o para la costa española, pero que afectan a su gestión, o aquellos otros que no dependan directamente de las administraciones españolas que participan de dicha gestión específica.

Los nuevos cambios, aunque sean dentro del ámbito de la administración pública y estén relacionados con la gestión costera, serán una oportunidad o una amenaza cuando aún no estén siendo aprovechados / afrontados por la institución que se analiza en ese momento (cuando ésta sea diferente de la que genera dicho cambio).

- **Amenazas:** Características del entorno que impiden o dificultan a las administraciones españolas para alcanzar un modelo de GIAL. Son fuerzas del entorno que pueden impedir la implantación del modelo de gestión deseado o reducir la efectividad del modelo actual, incrementando los riesgos para la situación de la costa o los recursos que se requieren para mejorarla. Pueden reducir el nivel de consecución de los objetivos deseados.
- **Oportunidades:** Aspectos externos que pueden ayudar a alcanzar la GIAL. Son factores generados por el entorno que pueden suponer una ventaja, o bien representar una posibilidad para mejorar la situación del litoral en España o aumentar los beneficios de sus medidas.

Los resultados obtenidos de este análisis DAFO constituyen el fundamento de las prioridades estratégicas que desarrollará la Red REGIAL. Para ello se responderá al diagnóstico obtenido mediante una matriz CAME, que permite definir de manera propositiva esas prioridades estratégicas (pues facilita ordenar las ideas surgidas sobre cómo se pueden Corregir las debilidades identificadas, cómo se pueden Afrontar las amenazas, cómo se pueden Mantener las fortalezas y como se pueden Explotar las oportunidades).

CUADRO SÍNTESIS ANÁLISIS DAÑO DE LA GESTIÓN DEL LITORAL DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS (Debilidades, Amenazas, Fortalezas, Oportunidades)	
FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
1. Aspectos relacionados con la gobernanza y la Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL) comienzan a estar presentes en algunas estrategias o instrumentos de carácter estratégico (planes, programas...). 2. Existen interesantes iniciativas de gestión que ofrecen una referencia a la hora de tratar de impulsar cambios en el modelo de gestión del litoral. 3. Las responsabilidades en la gestión del litoral están bien definidas 4. La administración estatal dispone de una amplia base normativa sectorial para el litoral a partir de la que avanzar hacia su adaptación para la GIAL. 5. Comienzan a aparecer novedosos instrumentos de carácter voluntario y operativo. 6. En todo el litoral español existen profesionales con la capacitación y motivación necesarias para liderar iniciativas de GIAL. 7. Existen iniciativas de educación ambiental en todas las regiones costeras. 8. Hay iniciativas de formación de posgrado específicas de GIAL de las que surgen trabajadores convenientemente preparados. 9. Se observa una importante base de conocimiento del litoral español que podría facilitar a la administración emprender acciones con mayor solvencia y recorrido.	10. Un nuevo escenario de gestión puede favorecer la aparición de políticas y estrategias regionales de GIAL y de nuevos instrumentos para la gestión del medio marino. 11. Se han observado cambios en el ámbito público que pueden ser favorables para la elaboración de normas regionales de carácter integrado para el litoral. 12. Existen estructuras administrativas (no específicas para el litoral) que pueden ser adaptadas y mejor aprovechadas para desarrollar iniciativas de integración y coordinación de políticas sectoriales en este ámbito. 13. Se ha observado un importante interés y algunos movimientos para el intercambio de experiencias entre entidades, agentes y expertos. 14. Se está trabajando en incorporar argumentos de lógica económica en el destino de fondos para la conservación de los ecosistemas litorales así como sus bienes y servicios. 15. El reconocimiento de la GIAL a escala internacional puede facilitar la futura consolidación de este modelo en España. 16. Existen instrumentos de participación con potencial para la GIAL.

(Continuación Matriz DAFO)	
DEBILIDADES	AMENAZAS
17.Frecuentes reestructuraciones de administraciones públicas y cambios constantes de responsables políticos por motivos ajenos a la gestión costera dificultan indirectamente las iniciativas de GIAL. 18.El litoral español es gestionado a través de políticas sectoriales, sin un marco común que las integre. 19.Los instrumentos estratégicos relacionados con la gobernanza y la gestión integrada del litoral han tenido escasa aplicación. 20.El marco normativo actual, aunque abundante, responde a asuntos sectoriales y no facilita la gestión integrada del litoral. 21.El liderazgo institucional y la coordinación en la gestión costero-marina no son suficientes para responder a la convergencia de instituciones y competencias en este ámbito. 22.La cooperación y el diálogo entre científicos, formadores y tomadores de decisiones en el ámbito de la GIAL no es suficiente 23.Se observan carencias por parte de la administración en las ofertas de capacitación y formación de sus técnicos y gestores. 24.Existe una manifiesta falta de financiación para desarrollar la GIAL. 25.La generación, organización, tratamiento y difusión de la información relativa al litoral tiene importantes carencias para los objetivos de la GIAL. 26.La Administración Pública no ha incorporado suficientemente la participación pública en los procesos que llevan a la toma de decisiones.	27.Los avances en la búsqueda de una política de alianzas para la GIAL no son suficientes 28.Los ciclos políticos y económicos condicionan notablemente todo el proceso de gestión y toma de decisiones en el litoral. 29.La distribución de presupuestos generales en la administración pública no contempla mecanismos de financiación estables para el desarrollo de políticas a largo plazo. 30.El esfuerzo investigador no es convenientemente aprovechado y el conocimiento del medio marino aún no es suficiente. 31.Posible transferencia de costes entre regiones costeras vecinas por falta de comunicación y coordinación. 32.El grado de concienciación social y de participación pública no es suficiente para facilitar la gobernanza del litoral.

FORTALEZAS

1. Aspectos relacionados con la gobernanza y la Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL) comienzan a estar presentes en algunas estrategias o instrumentos de carácter estratégico (planes, programas...)

Ciertas regiones costeras cuentan con propuestas de estrategias de GIAL y en otras se encuentran cada vez más aspectos relacionados con esta materia en estrategias y políticas sectoriales, si bien debe mejorarse su desarrollo. Las experiencias de los gobiernos regionales relacionadas con la nueva cultura del agua, que han precisado de políticas de integración, pueden servir de referencia para las áreas litorales. La aplicación de la Directiva Marco de Aguas ha supuesto un avance importante en materia de aguas costeras y de transición, sobre todo en lo relacionado con la participación pública. En términos más generales hay instrumentos recientemente aprobados o en tramitación, sobre todo relacionados con la ordenación del territorio que, pese a su retraso, sirven de referencia para la gestión del litoral al añadir directrices, criterios o recomendaciones para su ordenación. Destacan los esfuerzos realizados en el recientemente aprobado Plan de Ordenación del Litoral de Galicia por avanzar hacia la gobernanza del litoral, promoviendo un gran pacto por el litoral gallego de todos los agentes sociales. En materia de gobernanza también destacan otros instrumentos como Estrategia MAREA en Asturias, la Estrategia Territorial Valenciana o la Estrategia de Biodiversidad de Murcia. Si bien estos dos últimos casos no son específicos del litoral, realizan aportes interesantes que deberán ser concretados, rompiendo así la dinámica, no solo territorial sino también legislativa e instrumental existente hasta la fecha.

El hecho de que prácticamente todos los gobiernos regionales compartan en la definición de sus políticas públicas tanto el carácter estratégico como la situación de crisis del litoral, constituye un punto de partida para impulsar cambios en su gestión desde esta perspectiva de gobernanza que ya está empezando a impulsarse en otros ámbitos de gestión.

2. Existen interesantes iniciativas de gestión que ofrecen una referencia a la hora de tratar de impulsar cambios en el modelo de gestión del litoral

Es posible encontrar buenas prácticas y nuevos intentos de desarrollo de normativas y proyectos orientados a provocar cambios en el modelo de gestión de las zonas costeras. En Cataluña se han creado instituciones específicamente para desarrollar iniciativas de GIAL. En ellas existe una importante y creciente implicación de la escala local y se observa una tendencia al reforzamiento del

papel de las ONG en relación a la gestión del litoral (Consorti El Far, Consorci Colls-Miralpeix, Grupo de Trabajo de Custodia Marina...). También en Galicia destaca el papel de la Fundación Lonxanet, con interesantes experiencias en proyectos dirigidos al sector pesquero. Estas y muchas otras actuaciones positivas suponen un camino andado importante por parte de la administración de las que existen interesantes lecciones aprendidas que pueden servir de referencia en las diferentes escalas de gestión y también para otras regiones costeras.

3. Las responsabilidades en la gestión del litoral están bien definidas

Las competencias entre las distintas escalas territoriales están por lo general bien definidas. Además en todas las CCAA se han identificado órganos de coordinación entre administraciones y/o entre instituciones de una misma escala territorial, aunque no son específicos para el ámbito costero-marino y debe mejorarse su funcionamiento. En este sentido, los Convenios de colaboración existentes entre el Gobierno de España y las CCAA en materia de gestión integrada de la costa pueden constituir un punto de partida.

4. La administración estatal dispone de una amplia base normativa sectorial para el litoral a partir de la que avanzar hacia su adaptación para la GIAL

El hecho de que las costas y el medio marino sean considerados en España como Dominio Público Marítimo Terrestre a través de su Constitución supone una fortaleza incuestionable. Además, pese a sus posibles carencias y al retraso en su aplicación, disponer de la Ley 22/88 de Costas, que supuso un importante avance en su momento (además de un adelantado respecto de otros países), es una experiencia relevante para la administración pública y un punto de partida que debe ser aprovechado. La aprobación de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, de la Ley de Protección del Medio Marino o la próxima Ley de Pesca Sostenible, muestran también que la administración central ya se está enfrentando a importantes retos que tenía pendientes (sobre todo respecto del espacio marino). Todas estas normas enmarcarán posiblemente el futuro normativo autonómico.

5. Comienzan a aparecer novedosos instrumentos de carácter voluntario y operativo

Destaca la reciente aparición en algunas CCAA de interesantes instrumentos operativos de gestión, muchos de carácter voluntario y participativo, como el caso de la Custodia del Territorio y la Custodia Marina, que tienen en Cataluña buenas experiencias. También deben resaltarse en este

mismo sentido las Reservas Marinas de Interés Pesquero, iniciativas de cogestión entre la administración y los pescadores que han tenido muy buenos resultados en Canarias, con la Reserva Marina de la Restinga (El Hierro), y también en Galicia (en las localidades de Lira y Cedeira) y los Grupos de Acción Costera. Destacan avances importantes del gobierno regional con implicación de municipios costeros y del sector privado en la recuperación y preservación ambiental de algunos espacios libres de la Zona de Influencia (ZI) y la ZSP. En estos casos los avances se relacionan con la elaboración de criterios para su gestión, con la puesta en valor de estos espacios o con su incorporación como patrimonio turístico. Destacan ejemplos como la Infraestructura Verde y Parques Litorales en la Comunidad Valenciana, el Plan del Litoral del municipio de Calviá, los Criterios de Gestión de la ZSP en Asturias y Andalucía, etc.

6. A lo largo de todo el litoral español existen profesionales con la capacitación y motivación necesarias para liderar iniciativas de GIAL

Todas las CCAA costeras cuentan con profesionales y técnicos con la motivación y experiencia necesarias para participar en nuevas iniciativas relacionadas con la GIAL. Cada vez hay más grupos de investigación y unidades administrativas que cuentan con personal formado y concienciado en la necesidad de incorporar aspectos de gobernanza y que trata de impulsar iniciativas de interés para la GIAL.

7. Existen iniciativas de educación ambiental en todas las regiones costeras

La mayoría de las administraciones regionales costeras españolas realizan esfuerzos relacionado con la educación ambiental. Pese a no ser todavía suficiente, indican una apuesta firme que debe ser aprovechada para tratar asuntos específicos del litoral y el medio marino. Aunque escasas todavía, existen ya algunas experiencias positivas para la GIAL, impulsadas o apoyadas por la administración pública. El País Vasco cuenta desde 1990 con los centros *Ingurugela*, de apoyo al profesorado para impulsar la educación ambiental, y también con un Programa de Educación Ambiental que cuenta con una línea específica para la Costa denominada Azterkosta. Por su parte, en Canarias el proyecto “Canarias, por una Costa Viva”, liderado por la Universidad de Gran Canaria a través del grupo de investigación BIOGES (con apoyo del Estado y del Gobierno de Canarias, cabildos y algunos municipios), supuso una gran experiencia en este sentido. En Andalucía, el litoral es objeto de interesantes iniciativas (campaña de Educación Ambiental “Cuidemos la Costa”, Red de Voluntarios Ambientales del Litoral Andaluz, actividades del Aula del Mar de

Málaga, etc.). La Asociación Nereo, en Cataluña, lleva a cabo una iniciativa de “Actuaciones en Materia de educación ambiental para la aplicación de la Gestión Integrada de Zonas Costeras”.

8. Existen iniciativas de formación de posgrado específicas de GIAL de las que surgen trabajadores convenientemente preparados

Se está dando un aumento significativo de iniciativas formativas específicas sobre GIAL, la mayoría de reciente creación e impulsadas desde la universidad. Universidades en Cantabria, Cataluña, Baleares, Andalucía o Canarias ofertan estudios superiores de posgrado sobre la temática.

9. Existe una importante base de conocimiento del litoral español que podría facilitar a la Administración emprender acciones con mayor solvencia y recorrido

En términos generales se dispone de un conocimiento suficiente para la toma de decisiones de cierta trascendencia. Existe bastante información y conocimiento sobre los principales problemas a los que se enfrenta la GIAL. Están empezando a surgir cada vez más centros, unidades y grupos de investigación con dedicación específica en GIAL. A modo de ejemplo, en Galicia existe un Observatorio del Litoral asociado a la Universidad de A Coruña; en Santander se encuentra el Instituto de Hidráulica Ambiental asociado a la Universidad de Cantabria; en Cataluña el Centro de Estudios Avanzados de Blanes (CEAB); en Baleares el Sistema de Observación Costero de las Illes Balears (SOCIB); en Andalucía el Grupo de Investigación en Gestión Integrada de Áreas Litorales de la Universidad de Cádiz; en Canarias el grupo de investigación BIOGES de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria y el Instituto Canario de Ciencias Marinas. Todos ellos han liderado iniciativas de interés para la GIAL. El siguiente paso es aprovechar convenientemente esta disponibilidad de información y conocimiento, para su incorporación en la toma de decisiones.

La administración pública (tanto estatal como autonómica) ha realizado múltiples diagnósticos de la situación de su litoral. Prácticamente en todas las comunidades autónomas se es consciente de la fragilidad y de la situación crítica de sus ecosistemas. La administración dispone de indicadores con referencias históricas que le permite gestionar con mayor conocimiento. También están impulsando interesantes iniciativas de investigación, con la financiación de instituciones para tal fin o el desarrollo de proyectos para profundizar en entornos donde sí existe un déficit de conocimiento (como es el caso del medio marino).

OPORTUNIDADES

10. Un nuevo escenario de gestión puede favorecer la aparición de políticas y estrategias regionales de GIAL y de nuevos instrumentos para la gestión del medio marino

Los avances a nivel internacional y nacional y las nuevas competencias sobre el DPMT asumidas por algunas CCAA (Cataluña, Andalucía y Baleares) favorecen un contexto propicio para la aparición de nuevas políticas y estrategias regionales de GIAL. Es posible que esto permita por primera vez la gestión desde una misma administración de la zona terrestre, la ZSP, el DPMT y algunos asuntos relacionados con el Mar Territorial. Se prevé un impulso en el desarrollo de instrumentos de ordenación marina, así como una mayor implicación de los gobiernos regionales y los municipios costeros en este ámbito. Esto debe ser aprovechado para introducir cambios en el modelo de gestión que se ha venido desarrollando hasta ahora.

11. Se han observado cambios en el ámbito público que pueden ser favorables para la elaboración de normas regionales de carácter integrado para el litoral

Junto a los progresos necesarios en políticas y estrategias del litoral, y teniendo en cuenta los últimos cambios en el actual contexto jurídico-administrativo, es de prever que surjan nuevas normas regionales para el litoral con carácter integrado. En Cataluña ya se está preparando una ley del litoral que podría incorporar avances en la materia. También los últimos retos e innovaciones en usos, actividades y las nuevas tecnologías relacionadas con el mar están siendo motivo de cambios en la normativa estatal, que luego deberán tener reflejo en la legislación regional. De cualquier forma, un impulso en la aplicación de la normativa existente, sobre todo aquella que establece directrices y criterios de gestión u ordenación en el litoral, supondría en sí mismo un gran avance.

12. Existen estructuras administrativas (no específicas para el litoral) que pueden ser adaptadas y mejor aprovechadas para desarrollar iniciativas de integración y coordinación de políticas sectoriales en este ámbito

En todas las CCAA litorales existen órganos que podrían asumir las funciones de coordinación intra e inter institucional. Los de mayor interés para esta labor son los que dependen directamente de presidencia y no se asocian a ningún ente sectorial. La figura de Consorcio se ha mostrado interesante para llevar a cabo iniciativas de colaboración entre instituciones, sobre todo entre

municipios costeros vecinos. En cualquier caso, existen referencias internacionales y regionales positivas, asociadas a otro tipo de políticas (cambio climático), que invitan a reflexionar sobre la pertinencia de una institución autónoma regional específicamente dedicada a la GIAL (Agencia del litoral...). Ésta podría responder a la necesidad de estabilidad institucional sobre el cambiante reparto de responsabilidades en el medio costero-marino, así como facilitar una visión transversal que permita la coordinación y coherencia entre las políticas regionales sectoriales.

13. Se ha observado un gran interés y algunos movimientos para el intercambio de experiencias entre entidades, agentes y expertos

En la mayoría de las universidades de las CCAA litorales hay investigadores con interés en la GIAL que ya están encontrando sinergias y constituyendo redes de trabajo, sin embargo éstas aún no están formalizadas. La creación de una red para la GIAL constituye una gran oportunidad para compartir métodos, enseñanzas o incluso participar en ofertas formativas de postgrado de diversas universidades. Por otro lado, se ha observado gran interés por parte de técnicos, gestores y profesionales para el intercambio de experiencias y conocimientos, pero sin embargo aún no disponen del apoyo y las estructuras necesarias para ello desde la administración. Falta un marco de colaboración e intercambio de experiencias para la mejora continua de la capacitación y la replicación/adaptación de buenas experiencias entre distintas regiones. Existen además debates sobre el litoral en todas las regiones, por ahora específicos sobre problemas muy concretos, que podrían ser mejor aprovechados.

14. Se está trabajando en incorporar argumentos de lógica económica en el destino de fondos para la conservación de los ecosistemas litorales así como sus bienes y servicios

Resulta sencillo justificar el destino de mayores fondos públicos a la gestión del litoral, pues este ámbito es sin duda el espacio que más beneficio económico genera del país. Un cambio de discurso consistiría en incorporar en esos beneficios el papel que juegan los ecosistemas y la necesidad de mantener los bienes y servicios que estos aportan. Ello, además, enriquecería discursos tradicionales meramente ambientales. Incorporar los valores ambientales y paisajísticos del litoral al sector productivo también puede facilitar una mayor implicación de la empresa privada en la conservación y recuperación de ecosistemas. Ya hay iniciativas regionales y estatales (Evaluación de Ecosistemas del Milenio en España y Andalucía) y también internacionales (Iniciativa Postdam y el proyecto TEEB, The Economics Of Ecosystems And

Biodiversity, de la Unión Europea) encaminadas a evaluar los servicios que prestan los ecosistemas tanto para su aprovechamiento económico como para sostener y mejorar la calidad de vida.

15. El reconocimiento de la GIAL a escala internacional puede facilitar la futura consolidación de este modelo en España

Existe consenso internacional sobre la necesidad de incorporar la GIAL en las agendas políticas de gobierno. Europa ha avanzado en materia de política marítima y marina, con la formulación del Libro Azul sobre la Política Marítima Integrada y la Directiva Marco de Estrategia Marina Europea, que ha conllevado la aprobación en España de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino. También el Protocolo de GIZC del Mediterráneo (ratificado por nuestro país el 23 de marzo de 2011) y los últimos avances en Ordenación Espacial Marina (Marine Spatial Planning, MSP), son de gran trascendencia para el futuro de la GIAL. La Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y el Consejo relativa a la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa, sin ser vinculante para los Estados Miembros, resulta de gran valor político para muchos de ellos, incluido España, de cara a motivar iniciativas de GIAL.

16. Existen instrumentos de participación con potencial para la GIAL

Existen órganos en la mayoría de las Comunidades Autónomas que, pese a no ser específicos del litoral, incorporan entre sus funciones la participación ciudadana. Estos órganos, si bien hay que reconocer que muchos no se han desarrollado por completo, tienen gran potencial para la GIAL. Destaca el foro CANACOSTA, una iniciativa cuyo funcionamiento ha sido poco constante debido a la ausencia de una financiación estable, pero que, impulsada por el Instituto Canario de Ciencias Marinas, fue creada específicamente para establecer un lugar de encuentro entre los agentes costeros en Canarias. Destacan también instrumentos ampliamente conocidos que han demostrado su potencial con algunos ejemplos interesantes como las Agendas 21 en Baleares.

DEBILIDADES

17. Frecuentes reestructuraciones de administraciones públicas y cambios constantes de responsables políticos por motivos ajenos a la gestión costera dificultan indirectamente las iniciativas de GIAL

El reparto de responsabilidades en los gobiernos regionales a veces se aleja de criterios científico-técnicos y con frecuencia no obedece a un acercamiento hacia la gobernanza de los espacios costero-marinos. En consecuencia, cambios políticos o económicos someten a las instituciones a continuas reestructuraciones que dificultan la continuidad de iniciativas y políticas para el litoral. Crean además confusión y complican la coordinación interadministrativa, más aún en la actual situación de crisis económica en que las CCAA se están viendo obligadas a reordenar su sector público. Esta inestabilidad produce la desmotivación de técnicos y profesionales que han invertido mucho esfuerzo en la elaboración de instrumentos de gran interés que luego no han tenido el desarrollo esperado.

18. El litoral español es gestionado a través de políticas sectoriales, sin un marco común que las integre

El litoral español se gestiona a partir de políticas sectoriales, siendo necesario avanzar hacia la formulación de políticas específicas para la GIAL (que de momento no parece una prioridad política) para dotar de un enfoque más estratégico a la gestión de estos espacios. La mayoría de los instrumentos para la gestión del litoral español son de carácter sectorial, siendo los de mayor importancia los relacionados con la ordenación del territorio y el medio ambiente, que pese a ser políticas transversales no son suficientes para crear un marco común para la gestión de los usos y actividades que se dan en el litoral. En consecuencia, los instrumentos estratégicos de carácter integrado son muy escasos en este ámbito y acumulan un importante retraso.

Algunas regiones centran excesivamente su política del litoral en su aprovechamiento económico sin considerar suficientemente las consecuencias, no sólo sociales o ambientales, sino también económicas de la pérdida de ecosistemas y biodiversidad. En la escala local es necesario incentivar iniciativas relacionadas con la GIAL. En las islas casi cualquier política sectorial afecta a las áreas costero-marinas, por lo que resulta aún más necesaria la elaboración de una política específica para la GIAL. Apenas existen pronunciamientos sobre la política regional de gestión del medio marino, salvo en cuestiones de protección de espacios y algunos avances promovidos por iniciativas europeas.

19. Los instrumentos estratégicos relacionados con la gobernanza y la gestión integrada del litoral han tenido escasa aplicación

Algunos de los instrumentos estratégicos identificados, relacionados aparentemente con la gobernanza o la GIAL, resultan documentos de carácter excesivamente operativo (perdiendo su utilidad para la integración, mirada en el largo plazo o la visión holística del ámbito). Además no suelen profundizar en el cambio de modelo de gestión y se han encontrado importantes dificultades para traducirse en actuaciones reales. Los que tienen una mirada puesta en el largo plazo han tenido escasa aplicación y poco éxito a la hora de influir en las decisiones prácticas posteriores sobre las que establecía un marco de actuación. Las pocas estrategias específicas de GIAL (o que incorporan la GIAL en su contenido) que existen en las regiones costeras españolas no han contado con el apoyo político necesario y ninguna de ellas ha sido desarrollada (Estrategia Valenciana para la Gestión Integrada de la Costa, elaborada en 2002; el Plan Estratégico para la Gestión Integrada de las Zonas Costeras en Cataluña, elaborado en 2004; la Propuesta de Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras, elaborada en 2008; la Estrategia Asturiana Marea, elaborada en 2008). Lo mismo ha ocurrido con la Estrategia Española para la Sostenibilidad de la Costa, que quedó paralizada tras el desarrollo de su Prediagnóstico costero (2008).

20. El marco normativo actual, aunque abundante, responde a asuntos sectoriales y no facilita la gestión integrada del litoral

Existe un amplio campo normativo relacionado con la gestión del litoral en las tres escalas administrativas (nacional, regional, local), pero tienen un marcado carácter sectorial y no responde a las complejas características físico-naturales, socio-económicas y administrativas de este espacio. Se conocen propuestas normativas con algún interés para la GIAL, que no han prosperado (las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía, Decreto 118/1990, por ejemplo) o que no están siendo desarrolladas plenamente. A pesar de la reciente aprobación de la Ley estatal de Protección del Medio Marino, existe retraso en la regulación de este espacio, que ha derivado en un déficit de instrumentos para su gestión. En la Región de Murcia, por ejemplo, debe ser abordado el desarrollo de este tipo de instrumentos para la gestión de Zonas de Especial Conservación (ZEC) en el medio marino. Por otro lado es necesario destinar mayores esfuerzos al cumplimiento de la normativa existente. En relación a la Ley de Costas, en los últimos años se han producido grandes avances en el deslinde del litoral español, sin embargo quedan algunos deslindes muy complejos y conflictivos en algunas zonas concretas como las

costas valencianas, donde se están viendo obligados a abordar deslindes de segunda generación debido a la regresión de la costa.

21. El liderazgo institucional y la coordinación en la gestión costero-marina no son suficientes para responder a la convergencia de instituciones y competencias en este ámbito

En el litoral se concentran múltiples administraciones responsables de algún aspecto relacionado con su gestión, pero sin embargo no se persigue una política de alianzas ni se encuentra una administración con el liderazgo institucional necesario para impulsar un modelo de GIAL. Por el contrario, en ocasiones las circunstancias han facilitado que se antepongan otros criterios a los técnicos en la asignación de responsabilidades, lo que ha propiciado un celo competencial en las instituciones responsables que ha derivado en un alejamiento del enfoque ecosistémico a la hora de gestionar el litoral.

A esta situación hay que añadir que no existen en España órganos de coordinación formales específicos para el litoral. Los Convenios de colaboración entre el Estado y las autonomías para la gestión integrada del litoral, pese a suponer un avance, raramente abordan temas de gobernanza y en la mayoría de los casos no se han desarrollado como estaba previsto. Por otro lado, hay CCAA que no han suscrito estos Convenios para el conjunto de la región.

Las responsabilidades en los asuntos costero-marinos se encuentran muy repartidas entre diferentes instituciones. En esta situación resulta necesario, o bien la creación de departamentos específicos para la GIAL, o bien la asignación a los ya existentes de responsabilidades específicas en materia de GIAL. Por otro lado, las competencias de los gobiernos regionales en el medio marino no han sido plenamente desarrolladas. En este sentido, recientemente ha sido aprobada la Ley 44/2010, de 30 de diciembre, de Aguas Canarias, que aunque no modifica las competencias entre el Estado y la administración regional en lo referente a las aguas exteriores, supone un logro político para el gobierno regional y habrá que estar atentos a su evolución.

22. La cooperación y el diálogo entre científicos, formadores y tomadores de decisiones en el ámbito de la GIAL no es suficiente

La escasa coordinación entre las instituciones generadoras de conocimiento y los tomadores de decisiones hace que en ocasiones el esfuerzo investigador, o no atienda a las necesidades de la gestión, o se convierta en un ejercicio intelectual de escasa aplicación. A esto se unen ciertas carencias en la formación del personal técnico de las administraciones para el correcto uso de las nuevas herramientas de gestión de la información y nuevas tecnologías. La

administración debe esforzarse por mejorar la colaboración entre los centros de generación del conocimiento, sumando esfuerzos y recursos. Aún debe hacer un mayor esfuerzo en ampliar su conocimiento del medio marino ya que pese a las últimas iniciativas de investigación hay escasas experiencias de gestión.

Le corresponde a la administración facilitar espacios permanentes de diálogo y transferencia de información entre ambos actores. Se han encontrado en iniciativas interesantes en este sentido, por ejemplo el Convenio de colaboración firmado entre la Demarcación de Costas Andalucía Atlántico-Cádiz y la Universidad de Cádiz, para el “Asesoramiento en materia de Gestión Integrada de Áreas Litorales de la provincia de Cádiz”.

Existe, en resumen, la necesidad de crear espacios de encuentro entre técnicos, investigadores y otros interesados, de diferentes comunidades autónomas, para el debate y el intercambio de experiencias relacionadas con los problemas y la gestión del litoral en España.

23. Se observan carencias por parte de la administración en las ofertas de capacitación y formación de sus técnicos y gestores

En la administración pública regional el perfil profesional está alejado del conocimiento costero marino y debe aumentarse la formación de técnicos en materia de GIAL. Predominan perfiles relacionados con la ingeniería, la ordenación del territorio o la biología, echándose en falta equipos de trabajo multidisciplinares. Además, no se han logrado identificar estrategias formativas ni de capacitación de carácter formal específicas para la GIAL o que incluyan ésta en su programa de actividades. Son pocas las regiones costeras que cuentan con una oferta formativa universitaria adecuada en relación a aspectos relacionados con las habilidades y destrezas personales necesarias para la resolución de conflictos o la gestión participativa. No se ha logrado encontrar una relación continuada entre la oferta formativa específica de cada Consejería y los asuntos referidos a la gestión del litoral. Tampoco se ha observado interrelación entre científicos y gestores a la hora de organizar actividades formativas, salvo algunas experiencias llevadas a cabo por el MARM y el Instituto de Hidráulica Ambiental de la Universidad de Cantabria. Por otro lado, existen iniciativas de formación bajo el nombre de GIAL, cuyo programa formativo no se desarrolla en su ámbito.

24. Existe una manifiesta falta de financiación para desarrollar la GIAL

En general se cuenta con una manifiesta falta de recursos, tanto económicos como humanos. Se constata un desequilibrio entre los ingresos generados por el uso o aprovechamiento de los recursos costero-marinos y los

gastos destinados a su protección y conservación. La información disponible sobre los recursos destinados al litoral debe mejorarse, pues se encuentra dispersa y poco detallada. No se identifican nexos de unión entre las diferentes partidas presupuestarias destinadas al litoral. Además el origen de los recursos es predominantemente público, con escasa implicación del sector privado.

25. La generación, organización, tratamiento y difusión de la información relativa al litoral tiene importantes carencias para los objetivos de la GIAL

Como ya se ha apuntado, la administración tiene carencias de conocimiento del medio marino y también de algunos aspectos relacionados con la gobernanza. La generación de información sobre el litoral, impulsada desde la Administración Pública, responde a criterios no consensuados marcados por la necesidad de los diferentes agentes con competencias en el ámbito. Esto implica escaso aprovechamiento de los esfuerzos para su generación y de los resultados posteriores obtenidos. Existen sistemas de información en todas las Comunidades Autónomas, pero éstos no responden a los mismos criterios, ni tampoco suelen ser específicos para el litoral, por lo que la información de este ámbito se encuentra dispersa. Se detectan problemas en el tratamiento de la información referente a este espacio, el formato en el que se ofrece, la interoperabilidad de las bases de datos, pero sobre todo de dispersión de la misma. La gestión del litoral no se realiza contando con la información y herramientas para su administración más actualizadas, y además no se aprovechan bien las que se han puesto en funcionamiento. Se echa en falta una mayor autocritica de la administración a la hora de evaluar su gestión, así como una mayor difusión y transparencia de la labor que realiza. Continuamente se repiten diagnósticos de situación.

26. La Administración Pública no ha incorporado suficientemente la participación pública en los procesos que llevan a la toma de decisiones

Se ha observado un importante retraso desde la administración pública para la implicación de los ciudadanos en la toma de decisiones. No existen órganos de participación pública específicos y estables para el litoral. La participación pública suele canalizarse a través de los grupos ecologistas y conservacionistas (muy especializados) y limitarse a procesos puntuales no siempre vinculados al proceso de toma de decisiones. Los mecanismos de participación existentes no son bien aprovechados y no disponen de medios suficientes. No se facilita la participación de los distintos sectores privados más activos en la costa. No hay un desarrollo de programas de educación ambiental,

formales y continuados en el tiempo y relacionados con el litoral y el medio-marino.

AMENAZAS

27. Los avances en la búsqueda de una política de alianzas para la GIAL no son suficientes

La gestión integrada del litoral español precisa alcanzar una política de alianzas entre los diferentes agentes que intervienen en el medio costero-marino de manera que las metas y objetivos que se planteen para este ámbito sean compartidos y asumidos por administraciones (estatales, regionales, locales), ciudadanos, empresarios, ONG's, etc. No se han puesto en funcionamiento los instrumentos necesarios para alcanzar dicha alianza, tales como foros específicos de temas costero-marinos y órganos de coordinación entre administraciones.

28. Los ciclos políticos y económicos condicionan notablemente todo el proceso de gestión y toma de decisiones en el litoral

Los ciclos políticos dificultan el desarrollo de políticas de GIAL, que precisan de compromisos a largo plazo. La administración pública se está viendo obligada a asumir nuevos retos (necesidad de un modelo de gobernanza del territorio, participación pública, ordenación marina, deslindes de segunda generación...) sin contar con políticas adecuadas para ello. A esta coyuntura se une una situación de crisis económica que ha cambiado las prioridades políticas, siendo las cuestiones ambientales muy perjudicadas. En este contexto, la administración se enfrenta a excesivos vectores de presión en el litoral que dificultan el desarrollo de un cambio en su modelo de gestión.

29. La distribución de presupuestos generales en la administración pública no contempla mecanismos de financiación estables para el desarrollo de políticas a largo plazo

La decreciente disponibilidad de recursos para la GIAL sumada al hecho de que no se hacen valoraciones de los impactos reales de las inversiones efectuadas en el litoral, sobre todo en relación a su conservación o uso sostenible, hace que resulte muy difícil asegurar los compromisos de recursos en el largo plazo para el desarrollo de instrumentos de gestión costera. La GIAL no es considerada como elemento estratégico en la asignación de recursos públicos.

30. El esfuerzo investigador no es convenientemente aprovechado y el conocimiento del medio marino aún no es suficiente

Pese a los avances alcanzados, existen vacíos de información y aún se debe profundizar desde los centros de investigación en el conocimiento del litoral, sobre todo del medio marino, y de los ecosistemas, procesos y dinámicas que rigen su funcionamiento. En ocasiones esta investigación no se realiza acorde con las necesidades y las prioridades demandadas por la sociedad. Además, gran parte del amplio conocimiento generado no es aprovechado al ser desconocido o no estar disponible de la manera adecuada (en formato, lenguaje, extensión, etc.).

31. Posible transferencia de costes entre regiones costeras vecinas por falta de comunicación y coordinación

El medio costero-marino se caracteriza por su continuidad territorial, tanto en el ámbito marino como en el terrestre, de manera que las transferencias de costes y beneficios derivados de una determinada acción van más allá de los límites administrativos. La ausencia de colaboración entre CCAA y municipios vecinos en materia de costas y medio marino agrava esta situación. En gran medida, esta colaboración y coordinación depende de las voluntades personales de técnicos y gestores, lo que la hace muy vulnerable. En este contexto, en algunas zonas se generan problemas ambientales y conflictos socioeconómicos provocados por causas ajenas a ese espacio (en ocasiones motivadas por carencias de la propia administración).

32. El grado de concienciación social y de participación pública no es suficiente para facilitar la gobernanza del litoral

Se detecta una baja concienciación de la ciudadanía que no valora lo suficiente su medio costero-marino, al menos hasta el punto de exigir un cambio en su gestión pública hacia un escenario más sostenible. El nivel de asociacionismo y de implicación ciudadana en la identificación y resolución de problemas y conflictos de estos espacios es bajo, si bien tampoco se facilita el desarrollo de una cultura participativa en la sociedad.

CUADRO SÍNTESIS PROPUESTAS CAME PARA LA GESTIÓN DEL LITORAL DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS (Corregir las debilidades, Afrontar las amenazas, Mantener las Fortalezas y Explotar las oportunidades)	
MANTENER LAS FORTALEZAS	EXPLOTAR LAS OPORTUNIDADES
1. Fortaleciendo el modelo de gobernanza del litoral en las políticas e instituciones, así como en los instrumentos legislativos. 2. Reconociendo, recogiendo y difundiendo iniciativas y experiencias positivas llevadas a cabo a lo largo del litoral español y creando espacios de encuentro, reflexión, diálogo y formación en materia de GIAL. 3. Trabajando desde un enfoque ecosistémico en la gestión del medio costero marino. 4. Consolidando y simplificando los textos normativos e integrándolos en normas para el conjunto del litoral y no para la suma de sus sectores de actividad. 5. Introduciendo y reforzando los contenidos y principios de la GIAL en las iniciativas de educación ambiental. 6. Aprovechando la información generada y los profesionales formados y apoyando las iniciativas y procesos que los generan.	7. Formulando políticas regionales para la GIAL y desarrollándolas con la elaboración y aplicación de estrategias y otros instrumentos de enfoque ecosistémico capaces de dar continuidad y coherencia a los criterios de gestión. 8. Aprovechando o creando estructuras administrativas con posibilidades de liderazgo que promuevan el cambio de comportamiento institucional necesario para dotar de la transversalidad necesaria a la gestión pública del litoral. 9. Favoreciendo el debate y la generación de ideas mediante el apoyo de redes e instituciones independientes. 10. Aprovechando los instrumentos de participación pública existentes para introducir el debate y la participación en los asuntos de GIAL.

(Continuación Matriz CAME)	
CORREGIR LAS DEBILIDADES	AFRONTAR LAS AMENAZAS
11. Formulando una política consensuada para el medio costero marino y desarrollándola mediante la aplicación de instrumentos estratégicos y normativos orientados al largo plazo. 12. Adaptando la administración a las singularidades del espacio a gestionar. 13. Mediante la elaboración de programas de capacitación y la creación de espacios de encuentro para la coordinación y la colaboración entre técnicos y tomadores de decisiones de las distintas instituciones con responsabilidades en el litoral. 14. Mediante la creación de un banco de recursos para el litoral de carácter estatal y programas de inversión para la GIAL de largo plazo en la escala regional. 15. Creando un sistema de información del litoral y el medio marino español y elaborando criterios y protocolos para la generación, tratamiento y difusión de la información. 16. Mediante el fomento de la participación pública en el proceso de toma de decisiones.	17. Con la creación de espacios de debate al más alto nivel que permitan afianzar una política de alianzas para la GIAL. 18. Asegurando la continuidad en el largo plazo de las políticas de GIAL mediante reservas presupuestarias y con la colaboración económica de actividades beneficiadas por la gestión del ecosistema. 19. Destinando recursos y estableciendo prioridades para la generación del conocimiento en el medio costero-marino y creando espacios de encuentro entre científicos y tomadores de decisiones. 20. Creando espacios para la coordinación y la colaboración en materia de GIAL entre regiones vecinas. 21. Fomentando la cultura participativa y fortaleciendo el sentimiento de corresponsabilidad desde la educación y el apoyo al asociacionismo.

MANTENER LAS FORTALEZAS

1. Fortaleciendo el modelo de gobernanza del litoral en las políticas e instituciones, así como en los instrumentos legislativos

Cualquier cuestión que afecte al litoral debe asumir ya como imprescindible abordar la tarea de encaminar el modelo de gestión a uno más cercano a los principios de la gobernanza y la GIAL. Lo contrario es indicador de que no se está respondiendo a la complejidad de administración del litoral. Para ello debe darse a estos modelos la prioridad que le corresponde a nivel institucional, político y legislativo.

2. Reconociendo, recogiendo y difundiendo iniciativas y experiencias positivas llevadas a cabo a lo largo del litoral español y creando espacios de encuentro, reflexión, diálogo y formación en materia de GIAL

Las iniciativas sobre GIAL que ya están en marcha y que tienen un reconocimiento generalizado, por su interés o por su buen funcionamiento, deben ser recogidas y difundidas. Para aprovechar mejor las buenas experiencias, y que sirvan de referencia (tanto para los gestores de las mismas instituciones o ámbitos territoriales como para otras CCAA), pueden crearse espacios de encuentro, reflexión, diálogo y formación que fortalezcan además los nodos de trabajo creados en torno a esas iniciativas. Este reconocimiento es la mejor manera de que las buenas iniciativas sean identificadas como tal y mantenidas en el tiempo con los recursos necesarios.

Es necesario difundir la experiencia de novedosas medidas voluntarias ya puestas en práctica en el litoral español y realizar un seguimiento de sus resultados, tanto los directos sobre el ecosistema o las actividades, como los indirectos sobre el fomento de la concienciación y participación. De igual forma, estas iniciativas otorgan referencias que invitan a desarrollar más experiencias en este sentido. Una posibilidad es extenderlo no solo a los usuarios, propietarios, etc. sino también a los propios gestores, para que amplíen su capacitación y sean partícipes activos del cambio de modelo de gestión que se pretende.

Esto, además, puede facilitar que se rompa el actual aislamiento de técnicos y expertos preparados para llevar a cabo las iniciativas demandadas. Es preciso aprovechar más sus capacidades, y también facilitar que participen en encuentros con otros técnicos y tomadores de decisiones con los que puedan obtener nuevas ideas y nuevos métodos para trasladar a su institución.

Por último, el reconocimiento generalizado por parte de las administraciones sobre la situación de crisis del litoral debe quedar reflejado y ser difundido. Explicar esta realidad es la mejor manera de educar y hacer comprender las medidas necesarias para revocar esa situación. La información que puede sustentar estas conclusiones debe transformarse en más y mejor conocimiento, entendible y accesible para los afectados e interesados. En estos espacios de debate deberían mejorarse aspectos tales como la elaboración de informes, notas de prensa, firma de pactos y acuerdos sobre la gestión del litoral.

3. Trabajando desde un enfoque ecosistémico en la gestión del medio costero marino

La distribución de competencias en el litoral es compleja por la cantidad de instituciones y de asuntos a tratar. El hecho de que dicha distribución esté bastante consolidada y sea clara para las administraciones, apremia a éstas a facilitar que dicha distribución no afecte ni a usuarios ni a los ecosistemas costeros a gestionar. Se pueden mejorar iniciativas como las ventanillas únicas y trabajar para que se gestione desde un enfoque ecosistémico (frente a la fragmentación de su manejo), de tal manera que lo importante sea el objeto y no el método o el procedimiento administrativo. Para que esta fortaleza se mantenga hay que proceder con cautela y eficacia en los actuales procesos de traspaso de competencias que hay en marcha.

4. Consolidando y simplificando los textos normativos e integrándolos en normas para el conjunto del litoral y no para la suma de sus sectores de actividad

El amplio camino ya recorrido por la administración en el desarrollo de normativa sectorial puede ser correspondido con una simplificación de los textos y de los trámites asociados, así como una integración de los mismos en normas de conjunto que faciliten su aplicación y su utilidad para los usuarios. Estos cambios pueden incluir ya los principios de la GIAL y adaptaciones que permitan el uso de criterios para flexibilizar su aplicación según las características del ámbito o el asunto a tratar.

5. Introduciendo y reforzando los contenidos y principios de la GIAL en las iniciativas de educación ambiental

De la propia definición de GIAL se desprende la necesidad de un cambio de comportamiento social generalizado (en usuarios, técnicos, científicos...). La educación es fundamental para impulsar poco a poco dicha evolución. Así, las iniciativas de educación ambiental en el litoral deben ser reforzadas,

contemplando también los principios de la GIAL. Esto significa, adaptarlas y modernizarlas para que estén acorde con los enfoques, principios y valores internacionalmente consensuados.

6. Aprovechando la información generada y los profesionales formados y apoyando las iniciativas y procesos que los generan

Es necesario mantener y reforzar las iniciativas de formación de posgrado específicas en GIAL que existen en España. Sería interesante hacer partícipe a los gestores de estas iniciativas formativas, tanto en el papel de docente como en el de alumno. Subvenciones, convenios de colaboración universidad-administración podrían ser adecuados para ello. De igual forma puede ser relevante crear espacios en los que los coordinadores de estas experiencias formativas intercambien ideas, métodos de trabajo, criterios para el diseño de contenidos, etc., e incluso colaboren en algunas tareas formativas (prácticas, salidas de campo, trabajos conjuntos de alumnos...).

Al mismo tiempo debe hacerse un esfuerzo por reunir y ordenar la información, así como sistematizar su generación. Dotar a los agentes implicados de herramientas sencillas para la obtención y búsqueda de información resulta esencial, así como el empleo de la mejor base de científica disponible a la hora de gestionar el litoral. Una mayor comunicación y colaboración entre los centros generadores del conocimiento (universidades, centros de investigación, etc) y las instituciones y organismos encargados de usarlo para tomar decisiones a la hora de gestionar el litoral es necesaria y urgente en nuestro país.

APROVECHAR LAS OPORTUNIDADES

7. Formulando políticas regionales para la GIAL y desarrollándolas con la elaboración y aplicación de estrategias y otros instrumentos de enfoque ecosistémico capaces de dar continuidad y coherencia a los criterios de gestión.

La cesión de competencias a los gobiernos regionales para la gestión del DPMT, sumadas a las que ya poseían en relación a la ZSP del DPMT y a la ordenación del litoral, marca un nuevo escenario que puede ser aprovechado para que se elaboren estrategias de gestión alejadas de la fragmentación, que faciliten un enfoque ecosistémico y la continuidad de criterios. En algunos casos puede plantearse la posibilidad de que la ordenación del litoral mantenga coherencia incluso en la ordenación de aguas interiores y mar territorial, mediante la colaboración imprescindible entre las administraciones implicadas.

Un marco común de trabajo es un buen punto de partida. Para la promoción de este escenario de gestión colaborativa podría ser útil la formulación de una política consensuada, un pacto por el litoral, la firma de convenios de colaboración, iniciativas o proyectos comunes, etc. A fin de crear este marco común, es necesario impulsar espacios de debate de los que puedan emanar principios y criterios básicos. Para que estos cambios observados tengan sentido, hay que acompañarlos de instrumentos que hagan firmes y ejecutables las iniciativas estratégicas formuladas por las administraciones. La labor de gestión integrada podría estar refrendada por el Parlamento correspondiente, mediante una norma o normas que establezcan la estructura básica en la que apoyar las decisiones. El seguimiento del cumplimiento de las normas existentes puede suponer en sí mismo un importante avance.

8. Aprovechando o creando estructuras administrativas con posibilidades de liderazgo que promuevan el cambio de comportamiento institucional necesario para dotar de la transversalidad necesaria a la gestión pública del litoral

Para que la GIAL realmente se incorpore en el modelo de trabajo de la administración, urge un trabajo transversal interno que facilite un cambio de cultura de gestión. En este sentido, pueden crearse estructuras administrativas estables específicas de GIAL (Agencias del litoral...), cercanas al conocimiento y a instancias con posibilidades de liderazgo. Su principal función debe ser la de promover y proponer más que obligar, la de formar y asesorar más que decidir, la de acercar, explicar y difundir más que defender o justificar. A su vez, estas estructuras pueden favorecer la participación de técnicos y profesionales en espacios de colaboración e intercambio de experiencias.

9. Favoreciendo el debate y la generación de ideas mediante el apoyo de redes e instituciones independientes

Las estructuras administrativas anteriores podrían apoyar el funcionamiento de redes ya existentes y de instituciones independientes y críticas, centradas también en generar ideas alejadas de intereses ideológicos (Think Tank). Se encargarían de recoger sus conclusiones y otras experiencias positivas para trasladarlas a los ámbitos correspondientes.

Estos espacios de pensamiento deben involucrar también al sector privado, incorporando valores y reflexiones ambientales a los intereses del sector productivo e incluyendo el valor de los servicios de los ecosistemas al habitual discurso ambiental que justifica su conservación y recuperación.

Para ello, debe aprovecharse la enorme base de conocimiento ya existente, fomentando también la inclusión de la ciencia en estos debates, acercando la información a la administración.

10. Aprovechando los instrumentos de participación pública existentes para introducir el debate y la participación en los asuntos de GIAL

Hay que aprovechar mejor los instrumentos que actualmente existen para la participación y que no se están explotando lo suficiente. De esta manera, en muchas ocasiones no será necesario crear nuevos instrumentos, sino que pueden adaptarse los existentes.

Para asegurar el éxito de las iniciativas de participación se recomienda, dada la escasa cultura participativa existente y las necesidades que demanda el propio proceso, hacer un esfuerzo para que el usuario/interesado entienda el camino por el que transcurren las decisiones de la administración. También es un requisito imprescindible proporcionar información adecuada y suficiente sobre el asunto en cuestión de cara a obtener una participación ilustrada.

CORREGIR LAS DEBILIDADES

11. Formulando una política consensuada para el medio costero marino y desarrollándola mediante la aplicación de instrumentos estratégicos y normativos orientados al largo plazo

Si este marco y esta política común se apoyan en instrumentos estratégicos que contemplen el medio y largo plazo, pueden diseñarse con coherencia las etapas más inmediatas y hacer factible que dichas estrategias sean aplicadas. Esos pasos cortos deben estar bien apoyados por instrumentos normativos suficientemente claros pero también flexibles y adaptables a la complejidad del litoral y a la multitud de instituciones y sectores que deberán utilizarlos. El marco normativo actual, por tanto, debe ser complementado para integrar la actual dispersión y atomización de instrumentos sectoriales y para incluir los principios de la GIAL.

12. Adaptando la administración a las singularidades del espacio a gestionar

Se debe reflexionar si las estructuras administrativas actuales responden a las exigencias para resolver la crisis del litoral en el medio plazo. En cualquier caso, cuando las reestructuraciones sean necesarias deben realizarse sin olvidar los motivos que justificaban la existencia de una estructura concreta. En algunos casos las estructuras responden a singularidades de gestión y a espacios excepcionalmente complejos. Ante la vulnerabilidad de las estructuras

administrativas, deben afianzarse los mecanismos estables de coordinación y colaboración, y debe plantearse la existencia estable de estructuras (departamentos, organismos, servicios...) transversales para la integración de políticas sectoriales. Es necesario para ello un gran pacto político/institucional.

13. Mediante la elaboración de programas de capacitación y la creación de espacios de encuentro para la coordinación y la colaboración entre técnicos y tomadores de decisiones de las distintas instituciones con responsabilidades en el litoral

La coordinación y colaboración deben ser parte de la cultura interna de trabajo de técnicos y gestores en el litoral y para ello hay que buscar espacios de contacto personal entre técnicos y tomadores de decisiones de las distintas instituciones que deben colaborar, para generar voluntades (y no mandatos) de cooperación. Para ello existen redes de trabajo, actividades formativas conjuntas, reuniones periódicas, iniciativas para la interoperabilidad de bases de datos entre instituciones. Sin embargo, también debe fomentarse la formación y capacitación en habilidades y técnicas sociales (negociación, comunicación...). Hay que fomentar las iniciativas voluntarias de capacitación, mediante incentivos por la participación en cursos, eventos, reuniones... relacionados con la GIAL y donde también participen diferentes departamentos sectoriales y otros expertos con distintas opiniones.

Esta labor de capacitación, debate y consenso debe acabar con el escepticismo técnico y político, que hace que, si bien hay aparente consenso sobre la situación de crisis y sobre las soluciones a desarrollar, éstas no se implementen ni se vean reflejadas en la realidad. Combatir este escepticismo repercute también en solventar la escasa efectividad de los instrumentos de coordinación interadministrativa existentes.

Por otro lado, los espacios de debate, formación, diálogo y propuesta también deben incluir a los formadores y a los generadores de información y conocimiento: La ciencia debe conocer las necesidades de investigación e información que se requieren para afrontar los retos de gestión del litoral; los formadores deben conocer mejor las necesidades de capacitación que requiere la administración y los campos formativos que deben ser abordados para que existan expertos con la preparación necesaria para aplicar aspectos de GIAL; la administración debe tomar decisiones a partir del mejor conocimiento disponible, debe estar al corriente de las áreas de investigación y de la información que genera la ciencia, y debe adaptar el perfil de sus técnicos (mediante formación y capacitación) para que puedan abordar los retos de la GIAL.

14. Mediante la creación de un banco de recursos para el litoral de carácter estatal y programas de inversión para la GIAL de largo plazo en la escala regional

Se trata de asegurar la disposición de fondos para las necesidades de la GIAL con el establecimiento de prioridades y criterios de inversión. Deberá realizarse la evaluación de resultados de estas inversiones y la elaboración de programas que identifiquen necesidades y den sentido y continuidad a instrumentos, iniciativas y estrategias que deben ser orientadas al largo plazo. Se pretende garantizar con ello que el esfuerzo financiero para la gestión del litoral se muestre acorde con la relevancia económica de ese espacio, con las tensiones que actúan sobre él y con la fragilidad y complejidad e importancia de sus ecosistemas. La asignación de recursos debe ser estable, atendiendo también a la necesidad de implementar instrumentos de largo recorrido. Debe tratar de implicarse más al sector privado en la aportación de soluciones, con lo que también hay que realizar un gran esfuerzo a la hora de explicar, difundir y debatir sobre los asuntos de la GIAL en los espacios de debate ya señalados para otros asuntos.

15. Creando un sistema de información del litoral y el medio marino español y elaborando criterios y protocolos para la generación, tratamiento y difusión de la información

Debería nacer de la voluntad compartida de administraciones locales, regionales y estatales, así como de los centros de investigación y otros generadores de conocimiento. Se propone un sistema que reúna y organice la información evitando la duplicidad de esfuerzos en su obtención y facilitando el máximo aprovechamiento de la ya existente. Al mismo tiempo podría ser un medio para compartir y colaborar en la generación de la información, esfuerzo que en nuestro país es asumido casi exclusivamente con fondos públicos. Para la creación de este sistema deberían desarrollarse criterios y protocolos que aseguren la interoperabilidad de las bases de datos, establezcan prioridades e identifiquen vacíos y necesidades de manera que se organicen y dirijan los esfuerzos económicos y humanos.

16. Mediante el fomento de la participación pública en el proceso de toma de decisiones

Debe incorporarse la participación pública en el proceso de toma de decisiones. Supone un cambio cultural que requiere paciencia para que sea definitivamente incorporado, pero deben acelerarse urgentemente los pasos necesarios para su puesta en marcha. Para ello la formación es clave. La administración debe valorar la puesta en marcha de iniciativas voluntarias en

este sentido apoyadas por incentivos. Se trata de promocionar así la formación en prácticas responsables que también permitan la difusión de los principios de la GIAL, y que a cambio impliquen, por ejemplo, facilidades a la hora de obtener licencias de uso.

AFRONTAR AMENAZAS

17. Con la creación de espacios de debate al más alto nivel que permitan afianzar una política de alianzas para la GIAL

Deben fomentarse espacios de debate al más alto nivel para que se alcancen consensos y pactos que permitan afianzar una política de alianzas para la GIAL. Esta política debe desarrollarse con la creación de un marco común de trabajo que sirva de referencia a las instituciones a la hora de desarrollar sus políticas sectoriales sobre el litoral. De este modo se pretende que los procesos de gestión tengan el recorrido que precisan y no se vean afectados, en la medida de lo posible, por los ciclos políticos y económicos. El liderazgo y el pacto político necesarios son fundamentales para ello.

18. Asegurando la continuidad a largo plazo de las políticas de GIAL mediante reservas presupuestarias y con la colaboración económica de actividades beneficiadas por la gestión de los ecosistemas

Ante el riesgo de que iniciativas de largo recorrido, con cierta urgencia y políticamente consensuadas, queden paralizadas por la falta de los recursos necesarios, debe plantearse la reserva presupuestaria necesaria. También puede plantearse la asignación directa de recursos obtenidos a través de actividades económicas que condicionan la estabilidad o sostenibilidad del ecosistema que se está gestionando.

19. Destinando recursos y estableciendo prioridades para la generación del conocimiento en el medio costero-marino y creando espacios de encuentro entre científicos y tomadores de decisiones

Se deben crear programas de investigación estatales y regionales que dirijan los esfuerzos hacia los vacíos de información existentes que más dificultades generen a la hora de abordar la gestión del espacio litoral. Al mismo tiempo, debe aprovecharse más y mejor el esfuerzo científico, tanto en sus resultados como en la orientación de sus investigaciones. Para ello, se plantean espacios de encuentro científicos y gestores para que el investigador oriente sus esfuerzos hacia las necesidades de la gestión y a su vez el gestor pueda acceder al nuevo conocimiento generado desde los centros de investigación y así basar las decisiones de la gestión en el mejor conocimiento disponible.

20. Creando espacios para la coordinación y la colaboración en materia de GIAL entre regiones vecinas

Deben existir espacios de colaboración y diálogo no solo para discutir problemas transfronterizos, sino también para que se traten los asuntos que puedan tener interés común entre regiones fronterizas (políticas, iniciativas...). Es importante que dichas medidas ya contemplen en su formulación, de manera previsor, las posibles soluciones a esos problemas e incluso medidas conjuntas que hagan dicha medida más eficiente y coherente.

21. Fomentando la cultura participativa y fortaleciendo el sentimiento de corresponsabilidad desde la educación y el apoyo al asociacionismo

Es posible que aunque se planteen mecanismos útiles de participación, no se reciba la respuesta esperada por parte de los ciudadanos. Para ello es importante crear o fortalecer una base y una cultura de implicación y corresponsabilidad en los asuntos críticos del litoral, desde la educación formal y ambiental y desde el fomento del asociacionismo.

REFLEXIÓN FINAL:

En las últimas décadas la distancia entre economía, política y sociedad se ha visto ampliada. Mientras el sistema financiero y la economía pensaban y actuaban globalmente, la política lo hacía en cada Estado. Al mismo tiempo la sociedad, cada vez menos social, pensaba y actuaba cada vez más como individuos, con nuevas e individuales necesidades no satisfechas por ese mercado global. No se sabe a dónde conducirá este proceso de cambio acelerado en la época de la información y la comunicación, lo que sí es claro es que estamos en una época de crisis donde se ha llegado al final de un “viejo” orden mundial que aún no ha dado paso a un nuevo contexto socioeconómico y político claro. Este escenario de desorden mundial o de crisis debe ser aprovechado para introducir cambios sustanciales donde todos los implicados puedan opinar sobre su futuro. Los procesos de gobernanza, las ideas, las reflexiones a medio y largo plazo se tornan fundamentales y las redes, los grupos de pensamiento (los llamados Think Tank) deben asumir un papel protagonista en este proceso.

En este escenario los Estados se encuentran inmersos en un proceso de transformación. Los niveles de cooperación supranacional cada vez son más necesarios, y un ejemplo claro es la Unión Europea. También se ha profundizado en la construcción de estructuras de poder hacia niveles inferiores reforzando las capacidades de la política regional con objeto de avanzar en la creación de nuevas formas de gobernanza y cooperación entre todos los actores locales. Sin embargo, este proceso se ha visto obstaculizado en nuestro país por la ausencia de mecanismos de coordinación y cooperación entre actores políticos y entre éstos y los agentes económicos y sociales. También, el escaso desarrollo de procesos de información y participación ciudadana han condicionado el modelo español. A la situación descrita se debe añadir que en España se cuenta con la complejidad extra de tratarse de un Estado compuesto, de inspiración federal, con ausencia de una cultura política propia de Estados federales y de una cultura territorial adecuada a los valores que hoy se manifiestan respecto del territorio.

En opinión de los autores, la ausencia de una cultura de diálogo y de colaboración, supone el mayor obstáculo para alcanzar más y mejores formas de coordinación y cooperación en los distintos niveles y esferas de gobierno. Nuestro mayor problema para avanzar hacia un modelo de gobernanza de las zonas costero-marinas en España no es normativo (carencia de normas), ni presupuestario, sino de tipo cultural y de falta de voluntad y compromiso real.

Cuando se hace balance de la situación de las costas en cualquier comunidad autónoma, apenas hay debate. Prácticamente en todas se asume la situación

actual de crisis en la que se encuentran desde un punto de vista de sostenibilidad socio-ecológica (más en unas zonas que en otras, pero con una tendencia negativa generalizada).

La realidad de cada frente litoral es diferente y así lo son sus problemas, sin embargo, el origen de los mismos en demasiadas ocasiones se encuentra en la manera la sociedad se organiza para administrar personas y ecosistemas, actividades socioeconómicas y servicios ecológicos en los que se sustentan. Demasiadas veces se afrontan los problemas desde sus causas directas, pocas veces desde su origen. Donde más disenso se ha observado entre las distintas regiones, por tanto, es en la solución. Tal vez se debe partir de que no existe una salida única a esta inercia negativa. En este caso, lo interesante sería recopilar esas ideas y discutir las.

El debate es complejo. Hay condicionantes de diversa naturaleza (intereses, enfoques, sensibilidades, realidades, coyunturas...). En algunos sectores de opinión se considera que la respuesta que se ha dado hasta ahora desde el ámbito público es un rotundo fracaso. Por otro lado, los cambios que se solicitan son vistos como una amenaza. En algunos casos se consideran las propuestas como una respuesta demasiado agresiva, incluso incompatible con otros intereses. La reacción habitual es una actitud defensiva. Se piden cambios bruscos y complejos a la cultura actual de gestión.

La sensación general es, por tanto, de escepticismo.

Esta tal vez es la primera conclusión que se puede obtener de este análisis. Si bien existe una apuesta internacional por la GIAL como método más apropiado para afrontar la compleja gestión de los espacios costero-marinos, domina la desconfianza, la falta de convencimiento, de liderazgo, el escepticismo (desde tomadores de decisiones a sociedad civil) a la hora de llevar a cabo el cambio de actitud que haría falta.

Tal vez es hora de comenzar a hablar no de fracaso, sino de distintas etapas del éxito. La primera reacción, la primera propuesta lógica es, por ello, que para avanzar hay que cambiar el discurso defensivo y destructivo por uno propositivo.

En cualquiera de los casos, se ha recorrido ya un importante camino: se ha asumido que existe un problema. Hay que plantear ahora el estado idóneo deseado. Qué escenario se quiere. Aquí es dónde se hace más evidente la necesidad de llevar a cabo un proceso de gobernanza, en el que todos los implicados puedan opinar sobre su futuro. El siguiente paso hacia el éxito es plantear el mejor modelo para alcanzar esa meta.

La pregunta posterior, es cierto, debe ser si estamos muy retrasados con respecto a ese ideal (ese éxito). Si la etapa en la que nos encontramos se corresponde con el nivel de desarrollo económico, político y cultural de nuestra sociedad, si está lo suficientemente avanzada para que podamos responder a la posible pérdida irreversible de los servicios con los que los ecosistemas sustentan nuestro bienestar y nuestras pretensiones de desarrollo.

Si la respuesta es negativa, el debate debe apuntar a cómo avanzar, tal vez más rápido, en ese camino. Debemos buscar un espacio en el que el discurso negativo, orientado a buscar culpables o a defenderse de supuestos ataques, ceda protagonismo a la búsqueda de soluciones y a la construcción conjunta.

Pero sobre todo, debemos empezar cuanto antes a andar en ese camino hacia el éxito.

Una buena manera de comenzar podría ser acabando con el trabajo aislado, rompiendo el escepticismo apuntado y generando ilusión por compartir ideas, métodos y objetivos comunes.

De este modo, los autores proponen con este trabajo la creación de una Red, un espacio de encuentro para la búsqueda de sinergias, para el aprendizaje y el debate y para el fomento de una gestión basada en el consenso, en la participación pública, en la coordinación entre administraciones y la cooperación entre los diferentes agentes públicos y privados de la costa. Se trata de crear centros de pensamiento y foros de reflexión, apoyados también en actividades de formación, difusión, asesoramiento e innovación, y que de alguna manera faciliten la creación de un “ecosistema de apoyo” a la gestión integrada de áreas litorales.

Todo ello desde el convencimiento de que cuando las redes juntan a personas y organizaciones pertenecientes a «mundos» distintos —con distinto lenguaje, cultura, contactos y habilidades— las oportunidades que se abren son mucho mayores. Sin embargo, para que así sea, debe manejarse la «tensión» entre estos mundos para que sea sana y productiva en lugar de convertirse en un obstáculo (Vernis i Domènech y Navarro Colomer, 2011). De esto último, y de la voluntad de todos, dependerá en gran medida el éxito de una iniciativa que ya ha comenzado. En enero de 2011 se constituyó formalmente la Asociación REGIAL, una Red de personas para la Gestión Integrada de las Áreas Litorales en España, que cuenta con la representación de personas de todas las Comunidades Autónomas litorales.

REGIAL surge para constituir ese foro abierto, donde todos los interesados en contribuir a mejorar el modelo de gestión de nuestro litoral tengan cabida. Es por ello que se anima a integrarse en esta iniciativa que nace desde la ilusión

conjunta y el trabajo de todos los investigadores y agentes sociales y privados que, en todas las Comunidades Autónomas litorales, con su colaboración desinteresada, han hecho posible este esfuerzo. Desde aquí nuestro agradecimiento.

ANEXO I

GLOSARIO BÁSICO DE GESTIÓN INTEGRADA DE ÁREAS LITORALES (GIAL)

Las Comunidades Autónomas y la Gestión Integrada
de las Áreas Litorales (GIAL) en España.
Materiales para un debate sobre gobernanza

Proyecto Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales (REGIAL)

META

Elaborar un glosario básico que sirva de base para el diálogo entre los miembros de la REGIAL

METODOLOGÍA: Criterios para la selección

1. Definiciones sintéticas.
2. Glosario manejable (extensión moderada).
3. Definición enfocada hacia la Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL).
4. Conceptos orientados hacia temas de gestión, y en menor medida hacia aspectos concretos del ecosistema o recursos costeros.
5. Prioridad a los conceptos más usuales en la gestión o administración de los bienes públicos costeros (instrumentos, gobernanza, administración, participación, etc.).
6. Prioridad a aquellas definiciones que presenten dificultades o den lugar a confusión, a fin de lograr consenso y favorecer la comunicación y el intercambio en temas de GIAL.
7. Preferencia por definiciones ampliamente aceptadas, mejor si es de organismos o instituciones, o si la definición ha sido hecha por alguna de las principales instituciones de referencia en temas costeros o investigadores reconocidos en la materia.
8. Evitar especificidades, los términos deben ser de uso común para todas las regiones costeras españolas.

1. Acciones estratégicas

Son actuaciones necesarias para llevar a buen término los objetivos propuestos. Dan respuesta a las cuestiones de quién, cómo, cuándo y dónde se realizarán los diversos objetivos. (1) (*Referencias en la bibliografía utilizada*)

2. Agenda política

Listas de materias o problemas a los que cargos políticos, altos funcionarios y personas, fuera de las Administraciones Públicas, pero estrechamente relacionadas con esos funcionarios, prestan atención en un momento determinado. (1)

3. Aguas costeras

Las aguas superficiales situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentran 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. (1)

4. Aguas de transición

Masas de agua superficial próximas a la desembocadura de los ríos que son parcialmente salinas como consecuencia de su proximidad a las aguas costeras, pero que reciben una notable influencia de flujos de agua dulce. (44)

5. Aguas oceánicas

Es la parte marina más amplia y suele estar relacionada con las 200 millas náuticas de la Zona Económica Exclusiva. También las referencias batimétricas son utilizadas: la isóbata 200 metros, entre las 65 y 200 brazas. Se asocia cuando es posible, a la parte oceánica de la plataforma continental y es considerada un área de vital importancia para ciertos recursos naturales. (1)

6. Aguas exteriores

Aguas marítimas bajo jurisdicción o soberanía de un determinado país, situadas por fuera de las líneas de base, sobre extensión de jurisdicción marítima a doce millas. (2)

7. Aguas interiores

Aguas marítimas bajo jurisdicción o soberanía de un determinado país, situadas por dentro de las líneas de base. (2)

8. Áreas litorales

Franja de anchura variable, resultante del contacto interactivo entre la Naturaleza y las actividades humanas que se desarrollan en ámbitos que comparten la existencia o la influencia del mar. De este modo se establecen tres sub-áreas bien diferenciadas por sus características físico-naturales: la marítima, la terrestre y la que podría denominarse anfibia o marítimo-terrestre.

9. Áreas Marinas Protegidas

La definición de un Área Marina protegida (AMP) adoptada por la UICN es : “Cualquier área del terreno intermareal o submareal junto con el agua y la flora y fauna asociadas, así como las características históricas y culturales, las cuales han sido reservadas por ley o por otros medios eficaces para proteger una parte o la totalidad del ecosistema que abarca”. (4)

10. Bienestar

El bienestar humano tiene múltiples constituyentes, entre los que se incluyen los materiales básicos para el buen vivir, la libertad y las opciones, la salud, las buenas relaciones sociales y la seguridad. El bienestar es uno de los extremos de un continuo cuyo opuesto es la pobreza, que se define como una “privación ostensible del bienestar”. Los componentes del bienestar, tal como las personas los experimentan y perciben, dependen de la situación, reflejan la geografía, la cultura y las circunstancias ecológicas locales. (7)

11. Biodiversidad

“...la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas”. (23)

12. Capacidad de carga

La capacidad de carga (CC) es la población ideal que se encuentra en equilibrio en un hábitat o área determinada. Cualquier población mayor a la CC degradará su hábitat. Cuando se trata de recursos renovables (agua, fauna y flora, etc.) esta expresión designa el rendimiento máximo que se puede obtener indefinidamente sin poner en peligro cada recurso. En el caso de la contaminación (en cursos de agua, océanos, y la atmósfera) se refiere a las cantidades de productos contaminantes que se pueden absorber antes de que los segundos sean irremediablemente alterados. (13)

13. Cooperación

Política de entendimiento y/o de colaboración entre dos o más administraciones con competencia o interés en el litoral o sus recursos. (1)

14. Coordinación intergubernamental

Armonización de los objetivos y políticas entre diferentes niveles de la administración (nacional, regional, local), así como de los objetivos, políticas, estrategias y actuaciones entre los diferentes sectores con intereses en el litoral (pesca, turismo, conservación naturaleza, defensa línea costa, vertidos, agricultura, actividades portuarias, etc.). (1)

15. Coordinación intersectorial

Armonización y coordinación de los objetivos, políticas, estrategias y actuaciones entre los diferentes sectores con intereses en el litoral (pesca, turismo, conservación naturaleza, defensa línea costa, vertidos, agricultura, actividades portuarias, etc.). (9)

16. Dominio Público Marítimo-Terrestre (DPMT)

Son bienes de dominio público marítimo-terrestre, en virtud de lo dispuesto en el artículo 132.2 de la Constitución: La ribera del mar y de las rías, que incluye: La zona marítimo-terrestre o espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos o, cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial. Esta zona se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas. (10)

17. Ecosistema litoral

Área definida a partir de una serie de características y procesos biológicos propios de las zonas costeras que constituyen unidades bien diferenciadas (manglar, arrecifes...). (11)

18. Enfoque ecosistémico

El enfoque por ecosistemas es una estrategia para la gestión integrada de tierras, extensiones de aguas y recursos vivos por la que se promueve la conservación y utilización sostenible de modo equitativo. Por lo tanto, la aplicación del enfoque por ecosistemas ayudará a lograr un equilibrio entre los tres objetivos del Convenio: conservación; utilización sostenible; y distribución justa y equitativa de los beneficios dimanantes de la utilización de los recursos genéticos. (22)

19. Estrategia

Es el modelo o plan que integra los objetivos, las políticas y las secuencias de actuación más importantes de una organización en una totalidad cohesiva. Una estrategia bien formulada ayuda a poner en orden y a asignar los recursos de una organización en una posición única y viable fundamentada en sus capacidades y carencias internas relativas, una vez que anticipa los cambios en el entorno. (1)

20. Gestión

Conjunto de decisiones, diligencias y actuaciones que conducen a la administración de recursos, al desarrollo de actividades económicas y a la ejecución de planes. (11)

21. Gestión adaptativa

La gestión adaptativa es un acercamiento formal, sistemático y riguroso al aprendizaje posible de los resultados de las acciones de manejo, en el cual se acomodan cambios y se mejora el manejo. Involucra la síntesis de conocimientos existentes, la exploración de acciones alternativas y la construcción de previsiones sobre los resultados de estas acciones. (12)

Un proceso que implica el aprendizaje de la gestión a través de la gestión del aprendizaje. (15)

Se basa en la consideración y el reconocimiento de que los ecosistemas son sistemas complejos, adaptativos y auto-organizativos y por tanto, la gestión de los recursos que forman parte de los mismos debe ser capaz de reajustarse al ritmo cambiante que poseen. (16)

22. Gestión basada en ecosistemas

La gestión basada en ecosistemas es un enfoque de gestión integrada que considera los ecosistemas al completo, incluyendo al ser humano. La meta de la gestión basada en ecosistemas es mantener el ecosistema en condiciones saludables, productivas y sin superar su capacidad de carga de manera que pueda proveer los servicios que el ser humano quiere y necesita. La gestión basada en ecosistemas difiere del enfoque común que normalmente se centra en especies, sectores, actividades o aspectos concretos; éste, por el contrario, considera los impactos acumulativos de diferentes sectores. (19)

23. Gestión Basada en Resultados (GBR)

La planificación, el seguimiento y la evaluación se resumen en GBR. Se define GBR como “una estrategia general de gestión cuyo objetivo es lograr un mejor desempeño y resultados demostrables”. Una buena GBR es un proceso

continuo. Esto significa que hay una retroalimentación, aprendizaje y mejoras constantes. Los planes existentes son modificados regularmente en base a las lecciones aprendidas mediante el seguimiento y la evaluación, y los planes futuros son desarrollados en función de estas lecciones. (21)

24. Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL)²⁵

Proceso dinámico, continuo e iterativo destinado a promover el desarrollo sostenible mediante la integración de políticas, objetivos, estrategias y planes sectoriales en el espacio y el tiempo, así como la integración de los componentes terrestres y marinos del litoral. Se trata, por tanto, de un instrumento al servicio de una política pública basado en la cooperación y la participación. (11)

25. Gestión Integrada de Zonas Costeras y Cuencas Hidrográficas (*Integrated Coastal Area and River-basin Management, ICARM*)

Este concepto incorpora a la GIAL la consideración de las cuencas hidrográficas. Se acepta que las cuencas fluviales y sectores costeros están íntimamente ligados a través de su estructura física y ecológica, y relacionados a través de los procesos físicos y biológicos. Un enfoque integrado de gestión de cuencas hidrográficas y áreas litorales conduce a una mejor coordinación de la política y la acción en todos los sectores (agua, silvicultura, agricultura, desarrollo urbano, protección del medio ambiente, etc) y geográficamente, en última instancia lleva a un uso más racional de los recursos y una protección más eficaz del medio ambiente. (Elaboración propia a partir de 27).

26. Gestión de usos marítimos

De manera análoga a la gestión de usos en tierra, la gestión de usos marítimos contribuye a los objetivos sociales y económicos más generales: (1) proporciona un enfoque estratégico, integrado y orientado al futuro para todos los usos del mar de manera que se contribuya a lograr el desarrollo sostenible, teniendo en cuenta el medio ambiente, así como los objetivos socioeconómicos y, (2) se aplica un enfoque ecosistémico para la ordenación y gestión del desarrollo y las actividades en el medio marino mediante la salvaguardia de los procesos ecológicos y de la resiliencia del medio; (3) identifica, protege, o cuando sea necesario y apropiado, recupera o restaura importantes componentes de los ecosistemas marinos, y (4) a través de la planificación espacial marina (MSP), analiza y distribuye las actividades humanas en el espacio de manera que se minimicen los conflictos con el medio natural, y,

²⁵ La Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL) se asume aquí como sinónimo de Gestión Integrada de Zonas Costeras (GIZC), Manejo Costero Integrado (MCI) o Integrated Coastal Zone Management (ICZM).

cuando sea posible, maximiza las compatibilidades entre los distintos sectores. (18)

27. Gestión sectorial

Sistema de gestión mediante el cual cada uno de los usos/actividades que se dan en el litoral son administrados de forma independiente. (9)

28. Gobernanza

Modelo de gobierno que tiene como objetivo un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. En consecuencia, la toma de decisiones no se basa, de forma exclusiva, en el principio de jerarquía sino además en los de participación, negociación, consenso, cooperación, etc. (1)

29. Grupos de interés (*stakeholders*)

Su traducción más correcta al español sería “personas o grupos con interés o incumbencia en algo”. (45)

“Todo grupo o individuo que puede afectar — o es afectado por — la consecución de los objetivos de una corporación”. (46)

30. Instrumento estratégico

Instrumento de orientación y guía que se utiliza en la Gestión Integrada de Zonas Costeras (Ej. Plan de Medio Ambiente 2004- 2010, POTA). (1)

31. Instrumento operativo

Instrumento necesario para el funcionamiento cotidiano de las instituciones responsables de la gestión de zonas costeras (Ej. Autorizaciones de uso en ZSP). (1)

32. Instrumento reglamentario

Aquellos que se establecen a partir de un soporte normativo- legal (Ej. Deslinde del DPMT). (1)

33. Instrumento voluntario

Aquellos que surgen del entendimiento libre entre dos partes que tienen un objetivo común (Ejemplo: Agenda 21). (1)

34. Integración

Consideración de todas las partes de una realidad que en el caso de las zonas costeras debería tener en cuenta sus diferentes dimensiones: Medios físicos y naturales, Sectores productivos, Administraciones Públicas, Agentes

sociales, Ciencias y disciplinas científicas, Unidades políticas y territoriales, y generaciones. (11)

35. Integración horizontal o intersectorial

Se refiere a la consideración de los distintos usos y actividades económicas y unidades administrativas asociadas. (11)

36. Integración mar-tierra

Armonización de la política, objetivos, planes, actuaciones y características naturales de la zona marina y terrestre. (11)

37. Integración vertical o intergubernamental

Se refiere a la consideración de los distintos niveles de gobierno (internacional, nacional, regional y local), implicados en la administración y en la toma de decisiones del litoral y sus recursos, de cara a su coordinación y cooperación. (11)

38. Grandes Ecosistemas Marinos (*Large Marine Ecosystems, LME*)

"El concepto de LMEs proporciona un enfoque científico para dividir los océanos del mundo en unidades representativas basadas en ecosistemas que resultan útiles de cara a su gestión". Los LMEs incluyen áreas geográficas de los océanos que tienen una batimetría, hidrografía, productividad, y cadena trófica de las que dependen las poblaciones. Los límites geográficos de la mayoría de los LMEs son definidos por la extensión de los márgenes continentales y la extensión mar adentro de las corrientes costeras. (30)

39. Meta

Fin último, más o menos genérico, al que se dirige un conjunto de acciones coherentes y organizadas entre sí. En el caso de la GIZC se asocia a horizontes temporales de largo plazo. (1)

40. Metas estratégicas

Son declaraciones conceptuales sobre las condiciones deseadas para un tema concreto de la Gestión Integrada de Zonas Costeras. Son abstracciones de carácter cualitativo y no cuantificables. Deben ser realistas. (1)

41. Modelo de gestión centralizado

Unidad política y territorial organizada a partir de un centro administrativo desde donde se desarrolla el proceso de toma de decisiones. (11)

42. Modelo de gestión descentralizado

Unidad política y territorial organizada a partir de un centro administrativo principal pero en el que participan de forma significativa otros entes territoriales en el proceso de toma de decisiones (regiones, estados, provincias, municipios...). (11)

43. Objetivo

Fin o meta específica que se vincula y da sentido a un proceso de planificación/gestión. Se caracteriza por ser alcanzable en mayor o menor grado, su consecución puede ser medida de manera objetiva en el corto o medio plazo. (1)

44. Objetivos estratégicos

Son sentencias que definen y precisan las metas estratégicas. Una meta que no se desarrolle mediante un objetivo quedaría solo en una buena intención poco realista. Los objetivos deben ser cuantificables y contrastables, por lo que han de incluir unidades de medida. (1)

45. Objetivos Operativos

Aquellos que se refieren a actuaciones llevadas a cabo directamente sobre el medio litoral. (1)

46. Ordenación

Procesos y acciones organizadas entre sí, de carácter intelectual (plan) y ejecutivas (gestión), que tienen como meta el desarrollo sostenible en las áreas costeras. (11)

(Zonificación/ordenación) Instrumento que persigue la división de un área geográfica determinada en subáreas destinadas al desarrollo de un uso determinado. (9)

47. Ordenación del territorio

“La expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global”. (39)

48. Planificación

Proceso con base técnico-científica que permite la realización de una herramienta de carácter intelectual (plan) diseñada para la acción futura. (11)

49. Planificación espacial marina (*Marine Spatial Planning, MSP*)

Proceso público de análisis y ubicación y distribución espacial y temporal de las actividades humanas en las áreas marinas para el cumplimiento de los objetivos ecológicos, económicos y sociales que son normalmente especificados a través de procedimientos públicos. El MSP debe estar basado en un enfoque ecosistémico y es un elemento de la gestión de usos marítimos. (18)

50. Planificación territorial

Evaluación sistemática de los usos actuales, potenciales y alternativos de la zona terrestre y marina del litoral, así como de las condiciones sociales y económicas, con el objetivo de seleccionar y adoptar las opciones de uso más beneficiosas para los usuarios sin degradar los recursos naturales y seleccionando los mecanismos adecuados para fomentar dichos usos. (32)

51. Participación

Implicación activa en el proceso de toma de decisiones de los principales organismos públicos, agentes sociales, organizaciones no gubernamentales, grupos de usuarios interesados o afectados por la gestión de la costa. (33)

52. Política marítima común europea

Es aquella política marítima global destinada al desarrollo de una economía marítima próspera de forma ecológicamente sostenible. Dicha política debería apoyarse en la excelencia de la investigación científica marina, la tecnología y la innovación. (34)

53. Política pública

Es aquello que el gobierno decide hacer o no hacer (respuestas a problemas). Las políticas públicas son programas de acción gubernamental, resultado de una intervención pública que se aplica a un sector de la sociedad, o a un espacio geográfico concreto. (47)

54. Principio de precaución

Aplicar medidas de precaución como la limitación o prohibición de actividades que impliquen un posible daño ambiental, para prevenir impactos negativos en el medio ambiente. (35)

55. Programa de GIAL

Especifican la secuencia progresiva de acciones necesarias para satisfacer los objetivos principales. Expresan de qué forma se lograrán los objetivos dentro de los límites que establece la política. Aseguran que los recursos se

dediquen a la consecución de los objetivos, y que suponen una perspectiva dinámica con la que medir los avances. (1)

56. Recursos naturales

Cualidades del medio que son capaces de satisfacer diversas necesidades humanas, y más concretamente, que son aprovechadas por las actividades económicas, entre las que se incluye el aire, el agua, la flora, la vida silvestre, el paisaje, el subsuelo, etc. (36)

57. Recursos turísticos

Aquellos bienes materiales y manifestaciones diversas de la realidad física, geográfica, social o cultural susceptibles de generar corrientes turísticas con repercusiones en la situación económica de una colectividad. (37)

58. Servicios que prestan los ecosistemas

Son los beneficios que las personas obtienen de los ecosistemas. Estos beneficios contemplan servicios de suministro, como los alimentos y el agua; servicios de regulación, como la regulación de las inundaciones, las sequías, la degradación del suelo y las enfermedades; servicios de base, como la formación del suelo y los ciclos de los nutrientes; y servicios culturales, como los beneficios recreacionales, espirituales, religiosos y otros beneficios intangibles. (7)

59. Subsistema físico-natural

Conjunto de elementos, atributos y relaciones pertenecientes a fenómenos naturales situados en las zonas costeras o que ejercen gran influencia sobre ellas (climáticos, geomorfológicos, hidrológicos, químicos, ecológicos...). (11)

60. Subsistema jurídico-administrativo

Conjunto de elementos, atributos y relaciones de las que se deriva la organización y gestión de las áreas litorales. (11)

61. Subsistema socio-económico

Conjunto de elementos, atributos y relaciones, vinculados a los usos y actividades que el ser humano desarrolla en las áreas litorales. (11)

62. Uso del espacio litoral

Utilización primaria de ciertos recursos costeros con un carácter marcadamente social cuyo desarrollo no se justifica, exclusivamente, con los principios del beneficio y el ánimo de lucro aunque se inserten en economías de libre mercado. (11)

63. Zona Económica Exclusiva (ZEE)

Área marítima situada más allá del mar territorial y adyacente a este que se extiende hasta 200 millas náuticas medidas a partir de la línea de base desde la que se mide el mar territorial de acuerdo a la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982), y en la cual el Estado tiene derechos soberanos para fines de exploración, conservación y administración de los recursos naturales del lecho y subsuelo del mar y las aguas suprayacentes. (29)

64. Zona de Servidumbre de Protección del DPMT (ZSP)

Según el artículo 23 de la Ley de Costas: La servidumbre de protección recaerá sobre una zona de 100 metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar. La extensión de esta zona podrá ser ampliada por la Administración del Estado, de acuerdo con la de la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento correspondiente, hasta un máximo de otros 100 metros, cuando sea necesario para asegurar la efectividad de la servidumbre, en atención a las peculiaridades del tramo de costa de que se trate. (38)

65. Zonificación oceánica

Importante medida de regulación para implementar de manera coherente planes de planificación espacial marina normalmente a través de un mapa de zonificación o mapas y regulaciones para algunas de todas las áreas de una región marina. La zonificación oceánica es una efectiva herramienta de la planificación espacial marina. (18)

REFERENCIAS

- (1) Junta de Andalucía (2008). Propuesta de Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras.
- (2) Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado. BOE nº75, 28 de marzo, 2001.
- (3) UNESCO (2003). A Reference Guide on the Use of Indicators for Integrated Coastal Management - ICAM Dossier 1, IOC Manuals and Guides No. 45.
- (4) UICN (2007). Guía para el Desarrollo Sostenible de la Acuicultura Mediterránea. Interacciones entre la Acuicultura y el Medio Ambiente. Gland, Suiza y Málaga, España.
- (5) U.S. Definition (Executive Order 13158).
- (6) The Australian federal government's definition (EPBC Act 1999).
- (7) World Resources Institute (2003). Ecosistemas y Bienestar Humano: Marco para la Evaluación. Informe del Grupo de Trabajo sobre Marco Conceptual de la Evaluación de Ecosistemas del Milenio.
- (8) IUCN (2009). Guide for the Sustainable Development of Mediterranean Aquaculture 2. Aquaculture site selection and site management. Gland, Suiza y Málaga, España.
- (9) Cicin-Sain, B. y Knetcht, R. (1998). Integrated coastal and ocean management: Concepts and practices. Washington, DC, Island Press.
- (10) Artículo 132.2 de la Constitución española.
- (11) Barragán Muñoz, J. M. (2003). Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales: introducción a la gestión y planificación integradas. Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz
- (12) Nyberg, J.B. (1998). Statistics and the practice of adaptive management. Pages 1-7 in Statistical Methods for Adaptive Management Studies, V. Sit and B. Taylor, (editors). Land Manage. Handbook 42, B.C. Ministry of Forests, Victoria, BC.

(13) The Gale Encyclopedia of Science (2003).

(15) Gleigk (2003).

(16) Traveset, A. y Santamaría, L. (2003). Ciencia y conservación de la naturaleza. Pp. 101-112 en: Duarte, C., Grases, F. (eds.). El papel social de la ciencia en las Baleares. Universidad de las Islas Baleares.

(17) Observatorio Cambio Global Sierra Nevada. Consejería de Medio Ambiente. Junta de Andalucía.

(18) Ehler, Charles, and Fanny Douvere (2009). Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management. Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme. IOC Manual and Guides No. 53, ICAM Dossier No. 6. Paris: UNESCO.

(19) Scientific Consensus Statement on Marine Ecosystem Based Management. En Environmental Law Institute (2009). Ocean and Coastal Ecosystem-Based Management: Implementation Handbook.

(20) Christensen, et al. (1996). En Olsen et al. (2006). A Handbook on Governance and Socioeconomics of Large Marine Ecosystems. University of Rhode Island.

(21) UNEG (2007). The Role of Evaluation in Results-based Management. En PNUD (2009). Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo.

(22) ONU (2000). Decisiones adoptadas por la Conferencia ECISIONES ADOPTADAS POR LA CONFERENCIA DE LAS PARTES EN EL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA EN SU QUINTA REUNIÓN Nairobi, 15-26 de mayo 2000.

(23) ONU (1993). Artículo 2 del Convenio sobre la Biodiversidad Biológica.

(26) UNEP/GPA (2006). Ecosystem-based management: Markers for assessing progress. UNEP/GPA, The Hague.

- (27) UNEP/MAP/PAP (1999). Conceptual Framework and Planning Guidelines for Integrated Coastal Area and River Basin Management. Split, Priority Actions Programme.
- (28) Olsen, S. B., Ochoa, E. (2007). El Porqué y el Cómo de una Línea de Base para Gobernanza en los Ecosistemas Costeros.
- (29) Coastal Practice Network. COPRANET (www.coastalpractice.net).
- (30) Sherman y Alexander (1986); Alexander (1993). En Olsen et al. (2006). A Handbook on Governance and Socioeconomics of Large Marine Ecosystems. University of Rhode Island.
- (31) Universidad de Alicante. Vocabulario de términos de uso frecuente en ordenación del territorio. Laboratorio de Climatología.
- (32) Scialabba, N. (1998). Integrated coastal area management and agriculture, forestry and fisheries, FAO Guidelines. Rome, FAO. 256 p. En Barragán Muñoz, J. M. (2003). Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales: introducción a la gestión y planificación integradas. Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz.
- (33) Comisión Europea (1996). Programa de demostración sobre gestión integrada de zonas costeras. Bruselas, D.G. Medio Ambiente. 49 pp.
- (34) Comisión de las Comunidades Europeas (2006). Libro verde. Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares. COM (2006) 275 final. Volume II-anejo. Bruselas, 7.06.2006
- (35) Comisión Europea (1996). Programa de demostración sobre gestión integrada de zonas costeras. Bruselas, D.G. Medio Ambiente. 49 pp.
- (36) Acosta Bono, G. y Burraco Barrera, M. Glosario básico de la ordenación urbanística y territorial. Sevilla, IAAP. 117 pp.
- (37) Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo. BOJA nº 151, de 30 de diciembre 1999.
- (38) Ley 22/98 de Costas. Artículo 23.
- (39) Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983)

(44) Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas

(45) A. Bisset, Personal Communication (1998).

(46) Freeman, R. Edward (1984). Strategic management: A stakeholder approach. University of Virginia.

(47) Olmeda, J. A. y Parrado, S. (2000). Ciencia de la Administración. II. Los sistemas administrativos. Madrid, UNED.

ANEXO II

PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA GESTIÓN INTEGRADA DE ÁREAS LITORALES

Las Comunidades Autónomas y la Gestión Integrada
de las Áreas Litorales (GIAL) en España.
Materiales para un debate sobre gobernanza

Proyecto Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales (REGIAL)

META

Establecer las bases que faciliten la colaboración entre los miembros de la REGIAL dotándola de una filosofía común que oriente el conjunto de sus acciones a partir de unas pautas o ideas consensuadas. Estos principios deberán facilitar la coherencia en los documentos y propuestas que se elaboren desde la REGIAL.

METODOLOGÍA Y CRITERIOS

Para alcanzar dicha meta se propuso una serie de principios básicos que deben regir la Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL), atendiendo a los principales trabajos y recomendaciones que se han realizado sobre la materia. A partir de un primer documento de trabajo, se procedió a una etapa de consulta con los miembros de la REGIAL. Posteriormente se redactó este informe definitivo con los principios consensuados, que ayudaron en la elaboración de los estatutos y que de alguna manera acompañarán las futuras acciones de la Red.

Criterios:

1. Deben ser principios generales, evitando especificidades para que sean aplicables en todas las regiones costeras españolas.
2. El número de principios debe ser manejable, con lo que se debe agrupar los más relacionados.
3. Dicha agrupación no puede suponer dejar en segundo plano principios básicos.
4. Priorizar principios enfocados directamente hacia la Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL).
5. Buscar también principios relacionados con otras aproximaciones relacionadas con la GIAL, como gobernanza, enfoque ecosistémico, gestión y planificación del espacio marino, gestión adaptativa, valoración de servicios de los ecosistemas...
6. Enfocar y reorientar siempre los principios hacia aspectos de gestión y relacionados con las políticas públicas.
7. Acercar los principios a la realidad de la GIAL en España.
8. Dichos principios pueden obtenerse incorporando aquellos que, por aceptados y extendidos, ofrecerán pocas dudas a los implicados en la REGIAL.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Para esta tarea se han utilizado documentos sobre GIAL ampliamente conocidos, en los que aparecen recogidos los principios que más se han adaptado a los criterios especificados en la metodología. Algunos destacan por estar oficialmente reconocidos a través de organismos internacionales en los que España participa (Convención de Biodiversidad Biológica, UNESCO, Unión Europea, Convenio de Barcelona...) o por formar parte de documentos elaborados por autores o grupos de autores de referencia para la disciplina. Además, se han utilizado otros documentos relevantes para la GIAL, de carácter internacional y nacional.

PRINCIPIOS SELECCIONADOS

1. Integridad del ecosistema y de sus bienes y servicios.
2. Complejidad y visión holística.
3. Integración (interinstitucional, intersectorial e interterritorial).
4. Responsabilidad compartida, transparencia y participación en la toma de decisiones.
5. Interés general, patrimonio común y carácter público de los recursos y el espacio de la costa y del mar.
6. Gestión adaptativa.
7. Desarrollo sostenible y perspectiva a largo plazo.
8. Mejor base científica posible y conocimiento específico de la zona.
9. Restauración y "quién daña (contamina) paga y repara".
10. Precaución.

1. Integridad del ecosistema y de sus bienes y servicios

(1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 12, 13) *(Referencias en la bibliografía utilizada)*

La conservación de la estructura y el funcionamiento de los ecosistemas costeros y marinos debe ser un objetivo prioritario, asumiendo en el proceso de GIAL un enfoque por ecosistemas que permita mantener los servicios que éstos proporcionan.

Gestionar desde esta perspectiva resulta especialmente apropiado en las áreas litorales, donde los procesos naturales y la dinámica de los sistemas costero-marinos son complejos. Si se trabaja considerando el funcionamiento de esos procesos, no luchando contra ellos, y se respetan los límites de su equilibrio, se logra el mantenimiento de la estructura y funcionamiento del ecosistema. Debe asumirse la capacidad limitada de estos bienes, es decir, que todos los recursos naturales merman de manera irreversible una vez se ha superado un cierto umbral de alteración, aprovechamiento o utilización (capacidad de carga). Así se hace más viable la sostenibilidad de los servicios naturales que la sociedad desea y necesita y se logra que las actividades tengan una mayor rentabilidad en el largo plazo.

Se debe tener especialmente en cuenta la biodiversidad, la dinámica natural y el funcionamiento de la zona intermareal así como la complementariedad y la interdependencia que se da entre la parte marina y terrestre, que constituyen una entidad única. Además, deben tenerse en cuenta los ecosistemas adyacentes (y debe incluirse a la sociedad como parte imprescindible de los mismos, lo que implica que el aprovechamiento de dichos ecosistemas debe ser compatible con su equilibrio).

Dados los posibles beneficios derivados de su gestión, es necesario comprender el ecosistema en un contexto económico para evitar que se infravaloren los sistemas naturales y se sustituyan por usos alternativos. De esta manera se debe lograr:

- a) Disminuir las distorsiones del mercado que repercuten negativamente en la diversidad biológica;
- b) Orientar los incentivos para promover la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica;
- c) Procurar, en la medida de lo posible, incorporar los costos y los beneficios en el ecosistema de que se trate.

2. Complejidad y visión holística

(1, 3, 4, 5, 7, 9,12, 15)

Las áreas litorales deben contemplarse desde una perspectiva amplia y global (temática y geográfica), que tome en cuenta la interdependencia y disparidad de los sistemas físico-naturales, socioeconómicos y jurídico-administrativo que tengan incidencias en las zonas costeras, abordando la gestión desde una perspectiva integradora y multidisciplinar.

Se debe prestar atención más allá del área de acción de la iniciativa, contemplando su contexto espacial e histórico.

Es necesario establecer criterios para la ordenación de los usos y las actividades del hombre, tanto en tierra como en el mar, evitando decisiones fragmentarias en favor de enfoques más estratégicos, que tengan en cuenta las causas y efectos indirectos y acumulados. Deben considerarse los diferentes ritmos de los procesos naturales, económicos, sociales y políticos.

Los vínculos estrechos (por los procesos humanos y físicos) entre los componentes marinos y terrestres de las zonas costeras requieren que su gestión siempre tenga en cuenta ambos aspectos, así como las cuencas hidrográficas correspondientes. Puede decirse, por tanto, que el agua es la mayor fuerza integradora del sistema costero, lo que obliga a contemplar el área litoral como un sistema abierto.

En el caso de las pequeñas islas, las singularidades asociadas a la insularidad sumadas a la complejidad e importancia de su área litoral, obliga a considerar que la gestión de las zonas costeras pueda ser sinónimo de ordenación y gestión de la isla en su conjunto (incluyendo su entorno marino).

Tabla 10. Representación del paso a un enfoque holístico

Cambios desde	... hacia
Especies individuales	Ecosistemas
Escala espacial pequeña	Múltiples escalas
Perspectiva de corto plazo	Perspectiva de largo plazo
Sociedad independiente de los ecosistemas	Sociedad como parte de los ecosistemas
Gestión divorciada de la investigación	Gestión flexible vinculada a la investigación
Gestión enfocada en los bienes y productos	Gestión que cuida el potencial de los bienes y servicios de los ecosistemas
Gestión enfocada en un sector y sus intereses	Gestión que integra varios sectores e intereses

Fuente: Lubchenco (1994) en Sherman y Duda (1999) y Red Latinoamericana de Manejadores Costeros, 2008.

3. Principio de integración (interinstitucional, intersectorial e interterritorial)

(1, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 15)

Este principio parte de la premisa de que la gestión de las zonas costeras no es eficaz si no va respaldada (en la medida necesaria, según el alcance del proceso) por todas las jurisdicciones territoriales y por todas las ramas sectoriales de la administración (integración vertical y horizontal). Este principio afecta a la organización institucional y a la toma de decisiones, y agrupa los principios de coordinación y cooperación. Ello implica que, antes de decidir una acción, se debe tener en cuenta qué ocurre en el contexto operativo con otros agentes institucionales. Junto con el principio de participación (que supone implicar también a otros usuarios en la toma de decisiones) son el eje fundamental para la gobernanza de las zonas costeras y marinas.

Adoptar decisiones consensuadas, así como coordinar y cooperar a lo largo del proceso de GIAL, facilita la implementación de lo planificado, de forma que las iniciativas no dupliquen otras, que no sean incompatibles, que se aprovechen decisiones ya tomadas o acciones ya ejecutadas, que se reduzca el gasto, que se refuercen proyectos ya en marcha y que se abran nuevos frentes para la solución de problemas. Facilita además mayor coherencia territorial, ecosistémica y jurídico-administrativa, así como establecer políticas y estrategias de largo plazo y mayor consenso. Por tal razón compartir información y estar abierto a cambios en los planes propios suele ser un buen camino hacia la integración. En este sentido, pese a la importancia de una clara definición de competencias, éstas no deben suponer trabajar en compartimentos sectoriales e institucionales debiéndose buscar y favorecer espacios dónde negociar, compartir, colaborar e implicar en la toma de decisiones al mayor número posible de instituciones directa o indirectamente interesadas.

Debe establecerse especial atención a la Administración Local, debido a que es la administración más cercana a la toma de decisiones y que uno de los principales tensores del territorio y los recursos costeros proviene, precisamente, de competencias que dependen de los entes locales.

La comunicación y la cooperación entre administraciones vecinas (de carácter regional, local o incluso internacional) debe de ser una prioridad para evitar transferencia de costes.

En ocasiones, este principio no debe suponer necesariamente la creación de nuevas estructuras institucionales, sino la adopción de procedimientos y métodos que permitan la coordinación y cooperación de las estructuras e

instituciones actuales. Sí supone recurrir a una combinación de múltiples instrumentos (jurídicas, económicas, acuerdos voluntarios, suministro de información, soluciones tecnológicas, etc.

En resumen, se trata de asegurar la claridad, armonización y complementariedad de los componentes gubernamentales: instituciones, políticas/estrategias, competencias, instrumentos administrativos, jurídicos y operativos, bases de datos...

4. Responsabilidad compartida, transparencia y participación en la toma de decisiones

(1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 12, 13, 15)

Este principio supone asumir como un axioma el derecho y el deber de los ciudadanos a participar o interesarse de alguna manera por el proceso de planificación y gestión de los recursos.

Para garantizar una gobernanza adecuada es necesaria una gestión participativa. Implica, por tanto, involucrar e incorporar las perspectivas de todas las partes interesadas (stakeholders) en el proceso de ordenación y en la toma de decisiones.

Conocer esas perspectivas permite incorporar en el proceso de GIAL la interpretación que los diversos sectores de la sociedad hacen de los ecosistemas.

Esta colaboración facilita determinar los problemas reales, aprovechar los conocimientos locales, afianzar el compromiso y la responsabilidad compartida y es una manera de reducir conflictos entre las partes interesadas.

En este proceso deben reconocerse, de manera preferente, los derechos e intereses de las comunidades locales, pues serán los principales afectados de la elección entre las distintas decisiones posibles. Esto ayuda también a comprender sus particularidades culturales y significa asumir que, además de la diversidad biológica, la diversidad cultural es componente central del enfoque por ecosistemas.

Para que esa participación sea posible e ilustrada, hay que facilitar la disponibilidad de información y la transparencia del proceso de gestión. Esto implica hacer esa información accesible y entendible al ciudadano, además de hacerla pública y útil, para facilitar que éste comprenda e incluso apropie las decisiones y participe de ellas.

Afianzar el aprendizaje social, así como de técnicos y gestores, respecto de la necesidad de ese proceso participativo supone la mejor y más efectiva estrategia para evitar conflictos, facilitar la gestión en el largo plazo y acercarse a un desarrollo más sostenible.

5. Interés general, patrimonio común y carácter público de los recursos y el espacio de la costa y del mar (9, 12, 13, 15)

Este principio implica que los recursos marinos y parte de los costeros, incluyendo el espacio, son de carácter público, siendo mantenidos en fideicomiso por el gobierno para las generaciones presentes y futuras. La singularidad y complejidad de las áreas litorales hacen que la administración pública deba asumir obligaciones excepcionales, que la responsabilizan de su futuro y del mantenimiento del interés común en su utilización, más allá de ciclos políticos o de la rigidez administrativa.

Por encima de competencias y de procedimientos administrativos, debe implicarse a las CCAA y a los municipios en las políticas y decisiones estatales asociadas al medio costero y sobre todo marino. En último extremo se trata de un bien patrimonial del conjunto social; pertenezca a uno o más municipios o comunidades autónomas. Este hecho refuerza la necesidad de una responsabilidad compartida.

6. Gestión adaptativa (1, 3, 4, 5, 9, 12)

El proceso de gestión integrada de áreas litorales requiere un control que permita el ajuste y la modulación (la adaptación), conforme vayan evolucionando los conocimientos.

La GIAL no es garantía de resolución inmediata de todos los problemas, sino que procura avanzar hacia la sostenibilidad estableciendo políticas y estrategias de base en el largo plazo, pero que deben ser regularmente revisadas, y a las que se vinculan medidas que se van diseñando para responder a problemas específicos.

La gran variabilidad de las zonas costeras españolas, con sus singularidades locales (ecosistémicas, socioeconómicas...), exige que, además de soluciones concretas para esas zonas, deba contemplarse cierta flexibilidad en medidas más generales, fáciles de adaptar según las diferentes realidades. Dicha

flexibilidad debe adaptarse también a los diferentes ritmos a los que responden los procesos (naturales, económicos, sociales, políticos) que se administran. Un enfoque ecosistémico implica asimilar los inevitables cambios que se dan en los ecosistemas, dada su incertidumbre intrínseca y la derivada de las múltiples y complejas interacciones que tienen lugar en el litoral.

Una gestión adaptativa permite al gestor responder a los cambios y a los diferentes niveles de incertidumbre, generando mayor confianza en el propio proceso de GIAL.

7. Desarrollo sostenible y perspectiva a largo plazo

(1, 3, 4, 5, 8, 9, 12)

Habida cuenta de las diversas escalas temporales y los efectos retardados que caracterizan a los procesos de los ecosistemas, se deberían fijar objetivos a largo plazo en la gestión de los mismos, lo que implica superar el marco temporal establecido por los ciclos políticos, más inestable en las zonas costeras.

Se persigue así un uso sostenible y equitativo de las áreas litorales y sus recursos, evitando costes ambientales a comunidades locales y asegurando, además, que éstas también disfruten de los beneficios asociados al aprovechamiento de sus bienes y servicios, sin superar la capacidad de carga del ecosistema que los aporta.

Por tanto, el esfuerzo de gestión debe estar enfocado a adecuar las actividades humanas a las escalas temporales impuestas por el medio en el que se sustentan. Para ello, las metas deben estar orientadas a sostener la calidad de vida y del ambiente a partir de un nuevo modelo de gobernanza.

8. Mejor base científica posible y conocimiento específico de la zona

(1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 12)

El principio de adaptación exige una sólida base científica que tenga en cuenta todas las fuentes de información pertinente, incluidos los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades científicas, y de la población local. Se exige, por tanto, trabajar a escalas adecuadas de espacio y tiempo.

La GIAL demanda el mejor conocimiento científico disponible, así como una investigación científica dirigida a comprender, en términos de sus componentes y su conectividad, el funcionamiento de ecosistemas más

amplios, y alcanzando una comprensión holística del medio que integre el conocimiento alcanzado por todas las disciplinas científicas pertinentes.

Esta perspectiva holística e integradora de las áreas litorales requiere de una formación y capacitación continua y específica que incida especialmente en esa visión omnicomprensiva de los problemas que se dan en las áreas litorales.

9. Restauración y "quién daña (contamina) paga y repara"

(7, 8, 13)

El antiguo principio "quien contamina paga" ha demostrado no ser suficiente porque significa que el que paga tiene derecho a contaminar. Por ello, este principio ha evolucionado y en la actualidad se acepta que el que daña el medio, no sólo debe pagar una multa en función de la gravedad del perjuicio ocasionado, sino que además debe reparar el daño causado. Supone una valoración del daño al ambiente y a los servicios que éste proporciona a la sociedad, para luego proceder a una recuperación patrimonial y al restablecimiento de estos servicios.

10. Precaución

(1, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 12, 13)

Atendiendo a la incertidumbre propia de unos sistemas complejos como los litorales, los principios de prevención (preparar las actuaciones con anticipación) y de precaución (cuidado con lo que se actúa para evitar un peligro o riesgo) implican que los administradores de los ecosistemas deben evaluar, examinar y analizar cuidadosamente las posibles repercusiones de sus actuaciones o de los usos y actividades entre sí, en los ecosistemas adyacentes y en otros ecosistemas.

En este sentido, si una decisión pudiera ocasionar daños graves o irreversibles para la sociedad o el medio, o si se desconoce el alcance que ésta pudiera tener sobre el mismo, en la ausencia de un consenso científico de que el daño no se produciría, la carga de la prueba debe recaer en aquellos que abogan por adoptar dichas medidas.

Este principio se apoya en la convicción de que las generaciones actuales y futuras deben considerarse simultáneamente y por igual, garantizando que las decisiones se ajusten a la racionalidad derivada del conocimiento científico que se tiene y no excluyan determinadas opciones para el futuro.

Bibliografía:

- (1) Red Latinoamericana de Manejadores Costeros (2008). Código de buenas prácticas en la gobernanza de ecosistemas costeros. Adoptado formalmente en Noviembre 2008 por La Red Latinoamericana de Manejadores Costeros, auspiciada por EcoCostas y el Coastal Resources Center.
- (2) The Convention on Biological Diversity (2004). Cop. 7, Decision VII/5. Marine and coastal biological diversity. Anexo I. Programa de trabajo ampliado sobre diversidad biológica marina y costera. UNEP/CBD, Kuala Lumpur.
- (3) The Convention on Biological Diversity (2000). Cop 5, Decision V/6. Ecosystem-based management: B. Principles of the ecosystem approach. UNEP/GPA/CBD, Nairobi.
- (4) Parlamento Europeo y Consejo Europeo (2002). Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, 30 mayo 2002, aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa. Bruselas.
- (5) Comisión Europea (2000). Comunicación 27.09.2000. COM(2000)547 de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la gestión integrada de las zonas costeras: una estrategia para Europa. Bruselas.
- (7) UNEP, 2005. Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo. Plan de Acción Mediterráneo, Programa Ambiental de Naciones Unidas.
- (8) Barragán Muñoz, J.M. (2003). Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales: introducción a la planificación y gestión integrada. Universidad de Cádiz, Cádiz.
- (9) Clark (1992). Integrated management handbook. Lewis Publishers, New York.
- (10) Olsen, Stephen B. et al (2008). Guía para el manejo de la afluencia de agua dulce a los estuarios: Una guía de métodos. USAID.
- (12) IUCN (2009). 10 Principles for High Seas Governance. http://cmsdata.iucn.org/downloads/10_principles_for_high_seas_governance___final.pdf
- (13) Ehler, Charles y Fanny Douvere (2009). Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management. Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme. IOC Manual and Guides No. 53, ICAM Dossier No. 6. UNESCO. Paris.

(14) IUCN (2004) en Ehler, Charles y Fanny Douvere (2007). Visions for a Sea Change. Report of the First International Workshop on Marine Spatial Planning. Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme. IOC Manual and Guides, 46: ICAM Dossier, 3. UNESCO. Paris.

(15) Barragán Muñoz, J.M (2007). Criterios para la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras. Informe IV. Consejería de Medio Ambiente y Universidad de Cádiz.

Convention on Biological Diversity (CBD) (2004). Integrated Marine and Coastal Area Management (IMCAM), approaches for implementing the Convention on Biological Diversity. Secretariat of the Convention on Biological Diversity (CBD), Technical Series no. 14. Montreal, Canada.

Council of Europe, 2000. European Code of Conduct for Coastal Zones. Strasbourg, Council of Europe Publishing, Nature and Environment Series, nº 101. 84pp

Departamento de Medio Ambiente y Vivienda (2004). Plan Estratégico para la Gestión Integrada de las Zonas Costeras de Cataluña. Generalitat de Cataluña.

Domenech, Juan L. et al (2009). Gestión Integrada de Zonas Costeras. Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR), Madrid.

Ministerio de Medio Ambiente (2005). Hacia una Gestión Sostenible del Litoral Español. División de la Protección del Medio y los Ecosistemas Marinos (MIMAM), Madrid.

Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (2009). Anteproyecto de Ley de Protección del Medio Marino. MARM, Madrid.

Parlamento Europeo y Consejo Europeo (2008). Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina). Diario Oficial de la Unión Europea.

Secretaría de la Convención de Ramsar (2007). Manejo de las zonas costeras: Cuestiones concernientes a los humedales y manejo integrado de las zonas costeras. Manuales Ramsar para el uso racional de los humedales, 3ª edición, vol. 10. Secretaría de la Convención de Ramsar, Gland, Suiza.

UNEP/GPA (2006). Ecosystem-based management: Markers for assessing progress. Twelve ICARM (Integrated Coastal Area and River-basin Management) Guiding Principles for policy and decision makers, from World

Water Forum, 3rd edition, Kyoto, 2003. UNEP/GPA, The Hague.

UNEP/GPA (2006). Ecosystem-based management: Markers for assessing progress. UNEP/GPA The Hague.

World Resources Institute (2005). Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, 2005. Los Ecosistemas y el Bienestar Humano: Humedales y Agua. Informe de Síntesis. World Resources Institute, Washington, DC.

ANEXO III

BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA SOBRE GESTIÓN INTEGRADA DE ÁREAS LITORALES

Las Comunidades Autónomas y la Gestión Integrada
de las Áreas Litorales (GIAL) en España.
Materiales para un debate sobre gobernanza

- Aguilar Villanueva, L.F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 500 pp.
- Arenas Granados, P. (2010). *Manejo costero integrado y sustentabilidad: un análisis propositivo de políticas públicas en las dos caras atlánticas (España-Portugal y Colombia-Panamá)*, tesis doctoral, Cádiz, Facultad de Ciencias del Mar y Ambientales, UCA.
- Azzariohi, A. (2010). *La gestión de las áreas litorales en la Región Tánger-Tetuán (Marruecos), Uso y aplicación de los SIG para la gestión integrada del litoral*, tesis doctoral, Facultad de Ciencias del Mar y Ambientales, Universidad de Cádiz (UCA).
- Barragán Muñoz, J. M. (2003). *Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales. introducción a la planificación y gestión integradas*, Cádiz, Servicio de Publicaciones de la UCA.
- Barragán Muñoz, J.M. (2003). “Coastal zone management in Spain (1975-2000)”, *Journal of Coastal Research*, Vol.19, n° 2, 314-325.
- Barragán Muñoz, J.M. (2004). *Las áreas litorales de España. Del análisis geográfico a la gestión integrada*, Barcelona, Ariel 214 pp.
- Barragán Muñoz, J.M. (2005). *La gestión de áreas litorales en España y Latinoamérica*, Cádiz, Servicio de Publicaciones de la UCA, 2005, 198 pp.
- Barragán Muñoz, J.M. (2010). “Coastal management and public policy in Spain”, *Ocean & Coastal Management* 53, 209-217, ISSN 0964-5691.
- Barragán Muñoz, J.M. (coord.) (2010). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica. Un diagnóstico. Necesidad de Cambio*, Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 380 pp. ISBN. 978-84-693-0355-9.
- Barragán, J. M., Chica, J. A. y Pérez, M. L. (2008). *Propuesta de Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras*, Cádiz, Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, 255 pp.
- CBD (2004). “Integrated Marine and Coastal Area Management (IMCAM), approaches for implementing the CBD”, *Technical Series n°14*, Montreal, Canada.
- CBD (2004). Cop. 7, Decision VII/5. “Marine and coastal biological diversity”, Kuala Lumpur, UNEP/CBD.
- CBD (The Convention on Biological Diversity) (2000). Cop 5, Decision V/6. “Ecosystem-based management”, Nairobi, UNEP/GPA/CBD.
- Chica Ruiz, J.A. (2008). *Conservación y desarrollo en el litoral español y andaluz. Planificación y gestión de espacios protegidos*, Editorial CEP, Madrid, 381 pp.

- Cicin-Sain, B. y Knetcht, R. (1998). "Integrated coastal and ocean management. Concepts and practices", Washington, DC, Island Press, 517 pp.
- Clark (1992). "Integrated management handbook", New York. Lewis Publishers.
- Comisión Europea (1999). Lecciones del programa de demostración de la Comisión Europea sobre la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC), Luxemburgo, Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Comisión Europea (2000). Comunicación 27.09.2000. COM(2000)547 de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la gestión integrada de las zonas costeras. una estrategia para Europa. Bruselas.
- Consejo de Estado (2006). Informe sobre las competencias de las distintas administraciones territoriales y órganos de la AGE en materia de protección de hábitats y especies marinas y de declaración de gestión de AMP, 409 pp.
- Council of Europe (2000). European Code of Conduct for Coastal Zones, Strasbourg, Council of Europe Publishing, Nature and Environment Series, nº 101, 84pp
- DGC (2006). Hacia una gestión sostenible del litoral Español, Madrid, Ministerio de Medio Ambiente.
- DGC (2007). Estrategia para la sostenibilidad de la costa. Documento de Inicio, Ministerio de Medio Ambiente, 21 pp.
- DGC (Dirección General de Costas) (2005). Reorientación de la política de costas. Actuaciones desarrolladas (julio 2005–julio 2005), Ministerio de Medio Ambiente, 7 pp.
- Domenech, J.L. et AL. (2009). Gestión Integrada de Zonas Costeras, Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR), Madrid.
- Ehler, Charles y Fanny Douvere (2009). "Marine Spatial Planning. a step-by-step approach toward ecosystem-based management", Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme, IOC Manual and Guides No. 53, ICAM Dossier No. 6, Paris, UNESCO.
- IBERMAR (Red Iberoamericana de Manejo Costero Integrado) (2008). Los asuntos clave para el manejo costero Integrado en Iberoamérica. Manual de trabajo. el decálogo, Cádiz.
- Llin, J., y Torner, J.M. (2009). La Red de Parques Litorales de la Comunitat Valenciana., X Jornadas Españolas de Costas y Puertos.
- Macías Bedoya, Ana (2003). La gestión integrada de los humedales mareales. análisis de los instrumentos legales y de planificación desde una perspectiva

- geográfica. Cádiz. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz. ISBN. 84-7786-561-2.
- MARM (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino) (2009). Anteproyecto de Ley de Protección del Medio Marino, MARM, Madrid.
- Olsen S. B. et Al (2006). “A Handbook on Governance and Socioeconomics of Large Marine Ecosystems”, University of Rhode Island.
- Olsen, S. B. et Al (2008). Guía para el manejo de la afluencia de agua dulce a los estuarios. Una guía de métodos, USAID.
- Olsen, S. B. y Ochoa, E. (2007). El Porqué y el Cómo de una Línea de Base para Gobernanza en los Ecosistemas Costeros, Guayaquil (Ecuador), EcoCostas.
- Parlamento Europeo Y Consejo Europeo (2002). Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, 30 mayo 2002, aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa, Bruselas.
- Red Latinoamericana de Manejadores Costeros (2008). Código de buenas prácticas en la gobernanza de ecosistemas costeros, auspiciado por EcoCostas y Coastal Resources Center.
- Sanz-Larruga, F.J. (2003). Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia, Xunta de Galicia, 277 pp.
- UNEP/MAP/PAP (1999). “Conceptual Framework and Planning Guidelines for Integrated Coastal Area and River Basin Management”, Split (Croacia), Priority Actions Programme.
- Vernis i Domenech, A. y Navarro Colomer, C. (2011). El concepto de ecosistema para el emprendimiento social. Revista Española del Tercer Sector, N° 17. Fundación Luis Vives. ISSN Versión digital. 1886/0419.
- World Resources Institute (2005). Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, 2005. Los Ecosistemas y el Bienestar Humano. Humedales y Agua. Informe de Síntesis, Washington, DC.

Proyecto Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales (REGIAL)



Fundación Biodiversidad



UCA

Universidad
de Cádiz



Gestión
Integrada
de Áreas
LITORALES