

Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras (abril 2007)

DOCUMENTO RESUMEN



Consejería de
Medio Ambiente



Universidad de
Cádiz



egmasa
Empresa de Gestión Medioambiental
CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE



ÍNDICE

| | |
|---|----|
| • Introducción | 2 |
| • Sumario: Esquemas y tabla resumen | 4 |
| | |
| 1. Contextos: Fuentes de inspiración para una estrategia | 12 |
| 1.1. Contexto andaluz..... | 12 |
| 1.2. Contexto externo..... | 14 |
| 2. Misión y valores. ¿Por qué la Junta de Andalucía necesita una Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras? | 16 |
| 3. Análisis y Diagnóstico Estratégico | 25 |
| 3.1. Perspectiva multidimensional del litoral andaluz..... | 25 |
| 3.1.1. Traducción transversal de los problemas..... | 25 |
| 3.2.2. Objetivos operativos..... | 28 |
| 3.2. Perspectiva institucional del litoral andaluz. Elementos Estratégicos (Decálogo). Construyendo un Atlas para la gestión..... | 30 |
| 3.2.1. Gestión Integrada de Zonas Costeras y políticas públicas de la Junta de Andalucía: el primer mapa..... | 31 |
| 3.2.2. Normativa para la gestión del litoral y sus recursos: mapa de las reglas del juego..... | 33 |
| 3.2.3. Reparto de responsabilidades en la gestión de las zonas costeras de Andalucía: mapa temático..... | 34 |
| 3.2.4. Instituciones andaluzas para la gestión de las zonas costeras: mapa de puntos de referencias..... | 36 |
| 3.2.5. Instrumentos para la gestión de las zonas costeras en Andalucía: mapa de estrategias..... | 38 |
| 3.2.6. Aspectos económicos de la gestión de las zonas costeras: mapa de recursos..... | 40 |
| 3.2.7. Formación y capacitación de los administradores: mapa de geografía muy humana..... | 42 |
| 3.2.8. Información pública y conocimiento técnico científico: mapa de energías renovables..... | 44 |
| 3.2.9. Educación y concienciación para la sostenibilidad del litoral andaluz: mapa de inversiones de futuro..... | 46 |
| 3.2.10. Participación social y cooperación institucional para la gestión de las zonas costeras en Andalucía: mapa de fuerzas aliadas..... | 48 |
| 4. Bases Estratégicas | 50 |
| 4.1. Principios orientadores para una Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras..... | 50 |
| 4.2. Síntesis de los Elementos Estratégicos. Análisis DAFO..... | 53 |
| 5. Planteamiento Estratégico | 55 |
| 5.1. Metas y Objetivos Estratégicos para la Gestión Integrada de Zonas Costeras en Andalucía..... | 55 |
| 5.2. Consideraciones Estratégicas. Análisis CAME..... | 57 |
| 6. Opciones Estratégicas y Políticas e instituciones implicadas: búsqueda de sinergias y necesidad de liderazgo | 59 |

- **Introducción**

El litoral constituye un ámbito fundamental del territorio andaluz, tanto por su papel de soporte de múltiples actividades socioeconómicas como por la exclusividad y alto valor de sus ecosistemas. Así se reconoce en la totalidad de documentos estratégicos que definen la política territorial y ambiental de nuestra Comunidad Autónoma.

Estos mismos documentos admiten, igualmente, el intenso grado de deterioro a que están sometidos tanto el espacio como los recursos litorales. Al mismo tiempo, señalan la necesidad de emprender medidas urgentes para frenar una tendencia que conduciría a la pérdida irreversible de su calidad ambiental. La intensificación de la actividad económica y el aumento de la población en las zonas costeras, inherentes al desarrollo experimentado por el país en las últimas décadas, constituyen una seria amenaza para los objetivos de equilibrio entre la conservación de los valores ambientales y el progreso económico que propugnan las políticas públicas en vigor.

Los actuales modelos de gestión costera, llevados a cabo por los diferentes organismos competentes en la gestión de este espacio, no garantizan la preservación de los recursos ambientales de la costa. Baste, como ejemplo, señalar el porcentaje de superficie artificializada en la franja correspondiente a los cinco primeros kilómetros de la costa andaluza, que alcanza el 12% en 2002; ello supone un incremento superior al 10% en relación al obtenido tan solo cuatro años atrás.

En este sentido, aunque existen progresos evidentes en algunos sectores del medio ambiente litoral, entre los que pueden citarse el referido a la mejora de calidad de las aguas o la conservación de espacios naturales protegidos, el balance general recoge una evaluación negativa en la conservación de recursos fundamentales como los paisajísticos, biológicos, pesqueros o geomorfológicos.

Este vertiginoso proceso de degradación, y el reconocimiento de la necesidad de modificar los modelos de administración del litoral, no es exclusivo de Andalucía. En el año 2000 la Comisión Europea, en una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo (COM 2000/547) realizó un análisis de las causas subyacentes de los problemas de las costas europeas. Esta comunicación concluye que *en unas zonas complejas con múltiples usuarios, como las costeras, con unas políticas sectoriales sin coordinación, tienden a entrar en conflicto e incluso a ser contradictorias, lo que desemboca en una paralización política. Para evitar esta situación y para garantizar la coordinación de muchos objetivos sectoriales concretos es necesaria la aplicación de un enfoque territorial integrado.*

De esa forma se propugna una revisión en la gestión que tenga como finalidad sacar partido, a largo plazo, del bienestar general (económico, ambiental, social y cultural) de las zonas costeras, superando las visiones monosectoriales en la planificación y ejecución de las actuaciones.

El camino a seguir, propuesto por la Comisión Europea no es novedoso, sino que sigue una larga trayectoria de pronunciamientos estratégicos llevados a cabo en la órbita internacional desde principios de los noventa.

Por el interés estratégico del litoral, y por los numerosos actores implicados, un camino de esta envergadura sólo puede emprenderse si, ante todo, existe un respaldo político expreso al más alto

nivel. Un primer paso en esa dirección ha sido dado por el Parlamento de Andalucía en forma de Proposición no de Ley (en junio de 2005), por la que se insta al Consejo de Gobierno a promover un proyecto andaluz de Gestión Integrada de Zonas Costeras. Aunque un proyecto concreto no signifique un postulado estratégico, éste se plantea con una clara finalidad experimental y demostrativa, que permita a la Comunidad Autónoma de Andalucía *posicionarse ante una futura directiva europea de Gestión Integrada de Zonas Costeras*.

Un cambio de orientación de esta importancia requiere una profunda reflexión sobre dónde se quiere llegar y cómo alcanzar esa meta. En ese sentido parece que la elaboración de una Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras sería un punto de partida imprescindible, pues un documento de estas características tiene el doble carácter de afirmación política de objetivos, y de definición de líneas de actuación para alcanzar dichos objetivos. Sólo a partir de un documento dotado de suficientes dosis de flexibilidad, como una estrategia, se podrán establecer las bases de un modelo corporativo de gestión, que sea respetuoso con los distintos ámbitos competenciales.

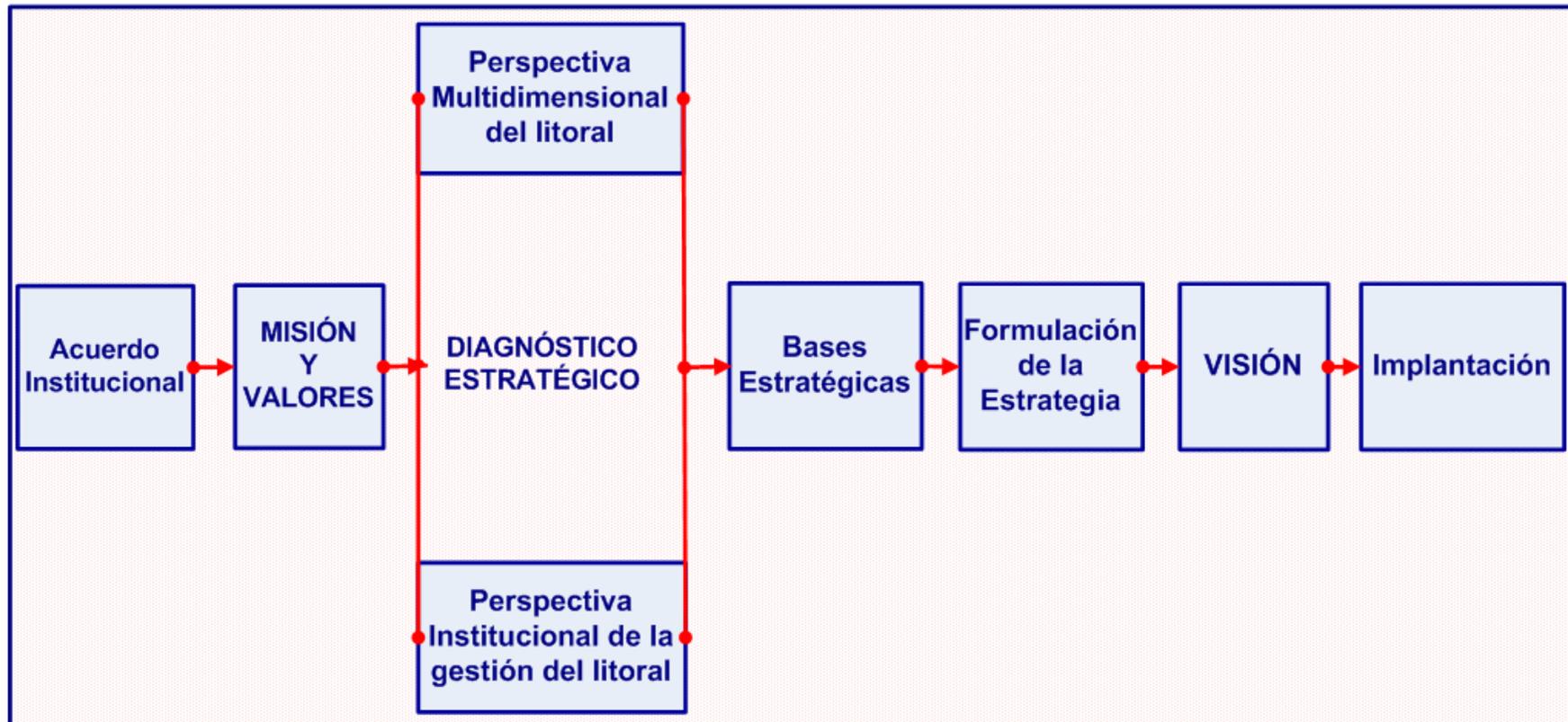
Una cuestión que surge es qué departamento, dentro de la Junta de Andalucía, debe impulsar el proceso de elaboración de esta estrategia. En la actualidad, la administración ambiental, igual que ha sucedido en otros muchos países (Tabla 3), ha dado pasos muy significativos liderando esta iniciativa. Su interés en orientar el desarrollo de Andalucía hacia la sostenibilidad explica dicho proceder. Pero no cabe duda que la elaboración de la estrategia, desde sus comienzos, y como corresponde a todo proyecto corporativo, ha de caracterizarse por un amplio proceso de participación institucional. Además de las Consejerías con responsabilidades importantes en el espacio y recursos del litoral y del medio marino, deben estar involucradas otras Administraciones (General del Estado y Local). También el proceso participativo tiene que estar abierto a los principales agentes sociales y económicos, así como a representantes ciudadanos.

La función básica de esta estrategia sería la de crear un nuevo marco institucional que sea adecuado, respalde y oriente, a cualquier actuación en el litoral de Andalucía. Para ello, además de definir el modelo de desarrollo deseado y los recursos costeros y marinos a proteger, habrá que identificar los principales problemas a abordar y las deficiencias de ese mismo marco institucional en la actualidad.

La estrategia no sería un fin en sí misma; Sólo el punto de partida de un proceso de reorientación en la forma de planificar y gestionar nuestro litoral, que requiere la implicación de todos los actores, y que, como tal, se supone largo y complejo. Es indudable que existe un convencimiento, tanto en el contexto internacional, como nacional y autonómico, de que hay que emprender este cambio, y que su dirección es hacia la gestión integrada. La administración europea y el Ministerio de Medio Ambiente ya han iniciado los primeros pasos, y, a ese respecto, parece evidente que la Administración Andaluza, en tanto que depositaria de un importante cúmulo de responsabilidades sobre el litoral, tiene que comenzar los trabajos para afrontar este reto. Una estrategia, debidamente debatida y participada, que establezca el marco de actuación de todos los implicados parece el más adecuado de los comienzos.

- Sumario: Esquemas y tabla resumen

Formulación estratégica para la gestión integrada de las zonas costeras de Andalucía



Formulación estratégica para la gestión integrada de las zonas costeras de Andalucía en **10 PASOS**



| DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO | TEMAS CLAVE PROBLEMAS ZONAS COSTERAS | OBJETIVOS OPERATIVOS | ELEMENTOS ESTRATÉGICOS | METAS ESTRATÉGICAS | OBJETIVOS ESTRATÉGICOS | ACCIONES ESTRATÉGICAS | | | | | | | | | | | | |
|---|--|---|--|--|--|---|--|---|--|---------------------------|----------------------------------|---|---|-------------|---|---|---|--|
| <p>Dimensión Socio-Ambiental</p> <ul style="list-style-type: none"> - Clima - Geología y Paisaje - Hidrología - Oceanografía - Procesos naturales - Biodiversidad - Urbanización y asentamientos humanos - Infraestructuras, Instalaciones y Equipamientos - Recursos vivos marinos - Agricultura litoral - Industria costera - Navegación y transporte marítimo - Turismo - Recursos culturales | <ol style="list-style-type: none"> Homogeneización del paisaje Alteración de los procesos naturales Contaminación de las aguas litorales Pérdida de cantidad y calidad de los recursos hídricos Agotamiento de los recursos vivos marinos Degradación de hábitats naturales y pérdida de biodiversidad | <ol style="list-style-type: none"> Frenar los procesos de urbanización generalizada y limitar determinadas actividades económicas en el litoral andaluz Suscitar el replanteamiento de determinadas obras públicas, incluidas las infraestructuras y procesos de urbanización Mejorar la calidad de las aguas litorales de Andalucía Racionalizar la utilización de las aguas continentales y disminuir el ritmo de crecimiento de la demanda Controlar la explotación de los recursos vivos Conservar hábitats y recuperar la biodiversidad terrestre litoral y del medio marino | <ol style="list-style-type: none"> POLÍTICA NORMATIVA COMPETENCIAS INSTITUCIONES INSTRUMENTOS ESTRATÉGICOS FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN RECURSOS ECONÓMICOS INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO EDUCACIÓN PARTICIPACIÓN Y COOPERACIÓN | <p>A) Construir un sólido sistema de alianzas para una nueva política</p> <p>B) Disponer de instrumentos apropiados para un modelo integrado de gestión costera</p> <p>C) Conseguir los recursos necesarios para implantar la EA-GIZC</p> | <p>A.1. Formular una política institucional para la GIZC</p> <p>A.2. Mejorar la coordinación y cooperación institucional</p> <p>A.3. Favorecer la participación pública</p> <p>B.1. Determinar nuevas funciones y responsabilidades institucionales</p> <p>B.2. Modificar, adaptar o aprobar los instrumentos normativos necesarios</p> <p>B.3. Disponer de instrumentos estratégicos y operativos reglamentarios y voluntarios</p> <p>B.4. Crear instrumentos-implantación y seguimiento-estrategia</p> <p>C.1. Conseguir recursos económicos</p> <p>C.2. Asegurar la formación técnica adecuada</p> <p>C.3. Educar para la sostenibilidad</p> <p>C.4. Ofrecer información pública y disponer de conocimiento científico adecuado</p> | <table border="1"> <tr> <td>A.1. P1 P2 P3 P4 P5 P6</td> <td>A.2. P7 P8 P9 P10 P11 P12 P13 P14</td> <td>A.3. P15 P16 P17 P18 P19 P20</td> <td>A.4. P21 P22 P23</td> </tr> <tr> <td>B.1. P24 P25 P26 P27</td> <td>B.2. P28 P29 P30 P31 P32 P33 P34 P35 P36 P37 P38</td> <td>B.2. P39 P40 P41 P42 P43 P44 P45 P46 P47</td> <td>B.3. P48</td> </tr> <tr> <td>C.1. P49 P50 P51 P52 P53 P54 P55</td> <td>C.2. P56 P57 P58 P59 P60 P61 P62 P63 P64 P65 P66 P67 P68 P69 P70 P71 P72 P73 P74</td> <td>C.3. P75 P76 P77 P78 P79 P80 P81</td> <td>C.4. P82 P83 P84 P85 P86 P87 P88 P89</td> </tr> </table> | A.1. P1 P2 P3 P4 P5 P6 | A.2. P7 P8 P9 P10 P11 P12 P13 P14 | A.3. P15 P16 P17 P18 P19 P20 | A.4. P21 P22 P23 | B.1. P24 P25 P26 P27 | B.2. P28 P29 P30 P31 P32 P33 P34 P35 P36 P37 P38 | B.2. P39 P40 P41 P42 P43 P44 P45 P46 P47 | B.3. P48 | C.1. P49 P50 P51 P52 P53 P54 P55 | C.2. P56 P57 P58 P59 P60 P61 P62 P63 P64 P65 P66 P67 P68 P69 P70 P71 P72 P73 P74 | C.3. P75 P76 P77 P78 P79 P80 P81 | C.4. P82 P83 P84 P85 P86 P87 P88 P89 |
| | A.1. P1 P2 P3 P4 P5 P6 | A.2. P7 P8 P9 P10 P11 P12 P13 P14 | A.3. P15 P16 P17 P18 P19 P20 | A.4. P21 P22 P23 | | | | | | | | | | | | | | |
| B.1. P24 P25 P26 P27 | B.2. P28 P29 P30 P31 P32 P33 P34 P35 P36 P37 P38 | B.2. P39 P40 P41 P42 P43 P44 P45 P46 P47 | B.3. P48 | | | | | | | | | | | | | | | |
| C.1. P49 P50 P51 P52 P53 P54 P55 | C.2. P56 P57 P58 P59 P60 P61 P62 P63 P64 P65 P66 P67 P68 P69 P70 P71 P72 P73 P74 | C.3. P75 P76 P77 P78 P79 P80 P81 | C.4. P82 P83 P84 P85 P86 P87 P88 P89 | | | | | | | | | | | | | | | |
| <p>Dimensión Socio-Económica</p> | <ol style="list-style-type: none"> Pérdida de posibilidades futuras de desarrollo económico Pérdida de patrimonio público: natural y cultural Transferencia de costes entre actividades y usuarios | <ol style="list-style-type: none"> Asegurar el desarrollo económico futuro del litoral andaluz a través de la protección y conservación de los procesos y recursos naturales más importantes Administrar de forma sostenible el patrimonio público del litoral andaluz, tanto natural como cultural Promover una distribución equitativa de costes y beneficios entre las actividades económicas y los usuarios de recursos | | | | | | | | | | | | | | | | |

Tabla 1. Ideas para un diagnóstico estratégico de la GIZC

| Decálogo | Diagnóstico general |
|-----------------------------------|---|
| <p>1. Política</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ La GIZC no ha sido un asunto de interés prioritario para la Junta de Andalucía. Empiezan a detectarse señales de signo contrario como reacción a la degradación evidente del espacio territorial y de algunos recursos. Prueba de ello es el intento de establecer algunas alianzas estratégicas. ▪ No hay política de gestión integrada costera y marina explícita y bien definida. ▪ Recientemente han surgido importantes iniciativas políticas para la GIZC. Estas no han fructificado, todavía, pero hacen albergar esperanzas fundadas de que se asiste al inicio de la quiebra del modelo de gestión vigente. ▪ El litoral empieza 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 nuestras instituciones públicas (forestales, hídricos, etc.). ▪ Conviene realzar el importante hecho de que exista absoluta legitimidad democrática para desarrollar un proyecto andaluz sobre GIZC: El propio Parlamento Andaluz ha instado al Ejecutivo a llevarlo a cabo. ▪ Por último, 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. |
| <p>2. Normativa</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ En Andalucía existe un importante cuerpo legal que afecta directa, o indirectamente, a la gestión de las zonas costeras, pero no dispone de una legislación específica para la GIZC. ▪ Ninguno de los numerosos instrumentos reglamentarios vigentes permite la gestión integrada del litoral. ▪ Lo anterior sucede a pesar de que desde organismos y programas internacionales (Consejo de Europa, Unión Europea, Naciones Unidas, etc.) se inste a la aprobación de un texto normativo adaptado a las necesidades de la GIZC. ▪ En Andalucía, y por diferentes motivos, los ensayos normativos con algún interés para la gestión de las zonas costeras (el caso de las DRLA resulta paradigmático) han sido neutralizados. ▪ Todavía no se regula el medio marino y sus recursos en sintonía con sus características especiales y de acuerdo a las competencias de la CAA. |
| <p>3. Competencias</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 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 de la CAA en el medio marino no han sido todavía plenamente desarrolladas. La CAA ostenta competencias de enorme trascendencia para la GIAL; incluso es previsible que, con el futuro Estatuto de Autonomía, sean aún más importantes. ▪ La gestión de los recursos hídricos constituye una magnífica oportunidad para la GIAL. Las competencias de la CAA que interesan a la GIZC, no residen en una sola unidad de gestión. ▪ Los cinco departamentos que en la actualidad están más vinculados al litoral y sus recursos son: Medio Ambiente, Obras Públicas, Turismo, Agricultura-Pesca y Cultura. |

| | |
|---|---|
| <p>4. Instituciones</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ En Andaluca no existe una administracin, institucin o departamento especializado en la gestin del litoral (como ocurre con la Direccin General de Costas del MIMAM, o en otras CCAA). ▪ No hay rganos de coordinacin, cooperacin o asesoramiento en esta materia. ▪ No obstante, en algunas Consejeras de la Junta de Andaluca existen departamentos que tienen a su cargo ciertos cometidos muy especficos del litoral: desde la Direccin General de Prevencin y Calidad Ambiental (CMA) se gestionan los usos de la ZSP del DPMT, los vertidos al DPMT, etc. ▪ Desde la Direccin General del Medio Natural (CMA) se llevan los programas de gestin sostenible del medio marino. La Direccin General de Pesca y Acuicultura (CAP) es responsable de la pesca en aguas interiores, y acuicultura y marisqueo. La Direccin General de Urbanismo (COPT) ha creado hace muy pocos aos las Oficinas del Litoral en las provincias de Mlaga y Cdiz. ▪ Para la gestin del patrimonio cultural sumergido se ha creado el Centro de Arqueologa Subacuática (dependiente de la CC). ▪ Tambin es reciente la creacin de la Agencia Andaluza del Agua (que acoge al Instituto del Agua de Andaluca, a la Direccin General de la Cuenca Atlntica, a la Direccin General de la Cuenca Mediterrnea, etc.). |
| <p>5. Instrumentos Estratgicos</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Casi todos los departamentos de la administracin autonmica poseen algun instrumento sectorial de tipo estratgico que interesa a la GIZC. Sin embargo, no se ha diseado un Programa Andaluz de GIZC. ▪ La preocupacin por la GIAL desde la administracin andaluza se manifiesta en los instrumentos aprobados recientemente: EADS, PMA, POTA, Criterios de Gestin para la ZSP-DPMT, Plan de Gestin Sostenible del Medio Marino Andaluz, etc. ▪ La mayor parte de los instrumentos estratgicos profundizan en los aspectos relacionados con la planificacin de las actuaciones y no con el modelo de gestin que debe llevarlas a la prctica. Es decir, pueden ser documentos estratgicos que no contienen las estrategias propiamente dichas. ▪ Tampoco se observa correspondencia entre la elaboracin de instrumentos estratgicos y su posterior evaluacin. ▪ Casi todos los documentos estratgicos aducen la necesidad de sustituir la visin sectorial que se tiene del litoral por una ms integrada. Sin embargo, muy pocos dan ese salto cualitativo. ▪ Los documentos que afectan al litoral en mayor medida proponen, de forma explcita, la elaboracin de un instrumento de tipo estratgico que responda a las necesidades de la gestin de las zonas costeras de Andaluca. ▪ Los instrumentos estratgicos ms importantes para la gestin del litoral y sus recursos, estn de acuerdo en lo bsico (mbito, alcance, contenidos mnimos, departamentos responsables de su redaccin, etc.), para que diferentes Consejeras de la Junta de Andaluca aborden la iniciativa. Solo falta que alguna de ellas lidere la accin y auspicie el proceso de cooperacin institucional. ▪ Se observa un reducido nmero de instrumentos operativos de carcter voluntario. |

| | |
|--|--|
| <p>6. Formación y Capacitación de los Administradores</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Derivada de la juventud de la Administración andaluza, parece que existe una razonable diversidad en la formación académica de los administradores vinculados al litoral. Sin embargo, se observan notables deficiencias respecto a la formación específica para la GIZC. Se echa en falta una política institucional al respecto. ▪ 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. ▪ 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 IAAP considera la formación en gestión de las zonas costeras como un asunto de interés para la Junta de Andalucía. ▪ Las escasas iniciativas de formación en GIZC desarrolladas, para técnicos y funcionarios de la JA, han venido de la mano de la CMA y a través de proyectos internacionales (de la Unión Europea y de Naciones Unidas), que han sido ejecutados por universidades andaluzas. ▪ El Sistema Universitario Andaluz ha cofinanciado, hasta su consolidación, una línea de investigación y formación particularmente vinculada a la GIZC. En la actualidad existen grupos de investigación exclusivamente dedicados a la planificación y gestión de las zonas costeras. ▪ No se han encontrado mecanismos que aseguren la relación permanente entre la oferta formativa de la Universidad sobre GIZC, y las necesidades de los técnicos y funcionarios de la JA. La actual relación obedece a proyectos concretos o a iniciativas particulares pero no a una estrategia formativa de carácter formal. |
| <p>7. Recursos económicos</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Se constata 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. ▪ 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. ▪ Sobre los presupuestos de la JA: Existe un número considerable de partidas presupuestarias destinadas al espacio litoral o a sus recursos. Algunas Consejerías destacan especialmente por establecer vínculos entre sus objetivos presupuestarios y el litoral. Estos objetivos tienen en cuenta las necesidades de conservación pero, sobre todo, 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. ▪ 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. |

| | |
|---|--|
| <p>8. Información y conocimiento</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 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. ▪ 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. ▪ Hay dificultades de accesibilidad para la información referida al planeamiento urbanístico. ▪ Se echa en falta más información sobre los aspectos económicos y financieros de la gestión pública. ▪ Sobre la información referida al conocimiento técnico científico necesario para la toma de decisiones es posible subrayar lo siguiente: En términos generales la CAA dispone de información suficiente para la toma de decisiones de cierta trascendencia; El conocimiento del litoral tiene graves carencias en el medio marino; La mayoría de las Consejerías 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. ▪ El SIGLA es uno de los pocos ejemplos de cooperación entre dos o más Consejerías que tienen como objetivo integrar información cartográfica referente al litoral. 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. ▪ En ocasiones la información es fácilmente accesible desde los servicios centrales de cada consejería pero no tanto desde los departamentos periféricos. Se detectan dificultades para acceder y compartir información entre diferentes servicios de una misma consejería. |
| <p>9. Educación para la sostenibilidad</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ La 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. Desde hace casi tres lustros se llevan a cabo iniciativas de este tipo. ▪ 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. ▪ 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
y
cooperación**

- No existen mecanismos ni canales de participación social, cooperación institucional o asesoramiento orientados, de forma específica, a la GIZC.
- La participación social en temas que interesan a la GIZC 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 GIZC.
- 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 GIZC 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.).
- Nuestra Comunidad Autónoma 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.

1. Contextos: Fuentes de inspiración para una estrategia

1.1. Contexto andaluz

Contexto institucional: legitimidad, responsabilidad y nueva política pública

La Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta importantes competencias estatutarias relacionadas con las zonas costeras. Lo anterior se desarrolla en el seno de un Estado descentralizado que ha transferido, a través de la Constitución, una serie de atribuciones de gran interés para la Gestión Integrada de Zonas Costeras. Ello explica que comparta con la Administración General del Estado y la Local, el conjunto de responsabilidades públicas en este ámbito de referencia.

Algunas responsabilidades de cierta trascendencia son: recursos naturales, espacios naturales protegidos, prevención ambiental y calidad de las aguas litorales, Zona de Servidumbre de Protección del Dominio Público Marítimo Terrestre, recursos hídricos, Política territorial: ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda, puertos deportivos y pesqueros, patrimonio histórico, pesca en aguas interiores, acuicultura y marisqueo, marismas y lagunas, etc. En consecuencia, la Junta de Andalucía puede responder, con toda legitimidad, a dichas funciones a través de una estrategia específica de Gestión Integrada de Zonas Costeras.

Por otra parte, el Pleno del Parlamento de Andalucía, en junio de 2005, a través de una Proposición no de Ley, insta al Consejo de Gobierno a promover un proyecto andaluz relativo a la gestión integrada de zonas costeras. El texto parlamentario menciona, de forma expresa, la voluntad de liderar en el Estado español un proceso de estas características, pero también tener en cuenta las directrices comunitarias. La intención es que *Andalucía se posicione ante la futura Directiva marco europea de Gestión Integrada de Zonas Costeras, poniendo en valor todos los esfuerzos de conservación y desarrollo sostenible que la Junta de Andalucía viene desarrollando en nuestro litoral.*

A la instancia parlamentaria aprobada, el Gobierno de Andalucía responde iniciando un proceso que se inicia con la elaboración de una estrategia propia para la Gestión Integrada de Zonas Costeras. Esta debe formar parte de una nueva política pública; orientada de forma específica a resolver los problemas de las zonas costeras al tiempo que aprovecha las oportunidades que se vislumbran. Ello hace pensar que algunas Consejerías pudieran estar especialmente interesadas en la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras: de Medio Ambiente, de Obras Públicas y Transportes, de Agricultura y Pesca, de Turismo, Comercio y Deporte, de Cultura, de Innovación, Ciencia y Empresa, de Gobernación, etc.

Contexto ambiental: apunte histórico

A lo largo del período autonómico, una corta etapa histórica que comprende los últimos veinticinco años, la acción de gobierno de la Junta de Andalucía se ha enfrentado a varios y trascendentales retos desde el punto de vista ambiental.

El contenido de dicha acción de gobierno estuvo protagonizado por varios temas que dieron sentido a los esfuerzos realizados. Así cabe destacar la creación de un sistema de espacios naturales protegidos, la gestión de los recursos forestales (en los que se incluye la lucha contra los incendios) y, más recientemente, la de los recursos hídricos.

En resumen, tres temas clave absorben buena parte del trabajo de nuestras instituciones ambientales. Cada uno de ellos ha ido apareciendo dentro de un contexto histórico determinado; pero en común tienen, además de su trascendencia ambiental, el hecho de que entran en crisis o existe alguna amenaza cierta para su conservación o adecuada gestión. Así cabe pensar sobre la pérdida progresiva de naturalidad de nuestro territorio ante el proceso urbanizador, o sobre los incendios forestales o sobre nuestro déficit estructural de agua. Podría afirmarse que el retraso histórico en materia ambiental, con el que se inicia el período autonómico, realimenta al tradicional modelo reactivo de planificación y gestión.

El proceso antes descrito para otros recursos es el mismo que parece dibujarse ahora para el litoral andaluz. A las voces que alarman sobre la crisis del litoral no les falta razón. El deterioro empieza a ser evidente y a poder observarse, con relativa facilidad, en todas las provincias litorales de Andalucía. Nuestra conclusión al respecto es bien sencilla: en términos históricos, al litoral le corresponde mucha más atención por parte de las instituciones públicas, pero también reclama mayor concienciación por parte de los ciudadanos. Esta afirmación es tan cierta como la imprescindible colaboración ciudadana en la conservación de nuestros bosques y en la utilización de nuestra agua.

Contexto social y económico que no justifica cualquier opción de desarrollo

Resulta imprescindible aproximarse al contexto social y económico antes de esbozar otros contenidos. En este sentido destacan varios hechos que no por simples son de menor trascendencia:

- ✓ Buena parte de la población andaluza reside en municipios litorales. En consecuencia, las características físicas de estas áreas, que se corresponden con el propio hábitat humano, interesan en extremo a la hora de analizar nuestra calidad de vida.
- ✓ El litoral también se identifica con áreas muy demandadas por los andaluces en relación a su propio descanso vacacional. De nuevo el concepto de calidad de vida aparece íntimamente vinculado a las zonas costeras.
- ✓ El turismo tiene un gran significado dentro del sistema productivo andaluz y, por tanto, buena parte de la población activa depende de ese conjunto de actividades económicas.
- ✓ Si a lo anterior se añade que algunos sectores de nuestra economía más competitiva (agricultura intensiva), estratégica (industria petroquímica), o emergente (energías renovables, acuicultura), se concentra en el litoral caben pocas dudas respecto a la necesidad de ordenar este espacio, así como proteger y conservar sus recursos naturales y culturales.
- ✓ Por último, es preciso recordar que nuestra sociedad ha adquirido un nivel de renta que, a pesar de ser inferior a la media comunitaria, ya no justifica cualquier opción de desarrollo.

1.2. Contexto externo

La Gestión Integrada de Zonas Costeras en la agenda institucional europea

Tres décadas separan la Resolución (73)29 sobre la Protección de Zonas Costeras del Consejo de Europa, de la Recomendación del Parlamento Europeo sobre aplicación de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras (2002). Durante ese tiempo las instituciones europeas han mostrado cierta preocupación, y su respuesta ha sido el desarrollo de algunas interesantes iniciativas. El balance general de los antecedentes mencionados en este periodo se resume a continuación:

- a) Se consolida en Europa una nueva disciplina técnico científica (Gestión Integrada de Zonas Costeras) como solución a problemas localizados en un ámbito geográfico muy específico. A pesar de ello no se ha definido un modelo supranacional europeo de GIZC.
- b) Los diferentes documentos repiten, una y otra vez, el mismo diagnóstico sobre el espacio litoral y sus recursos. También reiteran la necesidad de responder de forma decidida con una estrategia europea.
- c) Aparte de insistir sobre el mismo mensaje no se observa un avance real. En consecuencia, el fracaso de las políticas públicas europeas para la implantación de un modelo más integrado de gestión costera resulta manifiesto.
- d) La gestión ha sustituido a la planificación como núcleo central del problema para el avance de un desarrollo más sostenible en las zonas costeras.

Tabla 2. Documentos técnicos realizados o auspiciados por instituciones internacionales sobre Gestión Integrada de Zonas Costeras los años 90

| Título documento | Organismo y autor | Fecha |
|--|---|-------|
| Capítulo 17 Agenda 21: Protección de los océanos y de los mares... | Conferencia NNUU Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD, 1993) | 1992 |
| Integrated Coastal Zone Management | FAO (Clark, 1992) | 1992 |
| Gestión zonas costeras. Políticas integradas | OCDE (1995) | 1992 |
| Guidelines and principles for coastal area development | IUCN (Pernetta y Elder, 1993) | 1993 |
| Coasts. Environment and Development | UNESCO | 1993 |
| The Noordwijk Guidelines for ICZM | The World Bank | 1993 |
| Preparing to meet the coastal challenges of 21st century. Conference Statement | World Coast Conference 93 | 1993 |
| Preparing to meet the coastal challenges of the 21st century. Conference Report | Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) | 1994 |
| Guidelines for Integrated Management of Coastal and Marine Areas | UNEP (1995) | 1995 |
| Integrated coastal area management and agriculture, forestry and fisheries | FAO (Scialabba <i>et al.</i> , 1998) | 1998 |
| Lessons from the European Commission's Demonstration Programme on Integrated Coastal Zone Management | European Commission (1999) | 1999 |
| Model Law on Sustainable Management of Coastal Zone | Council of Europe (2000a) | 2000 |
| European Code Conduct for Coastal Zones | Council of Europe (2000b) | 2000 |

Los avances derivados de la más reciente iniciativa europea constituyen un valioso aporte que debe inspirar a la Estrategia Andaluza de GIZC desde dos puntos de vista:

- ✓ El del procedimiento, porque puede sugerir formas de integración en Europa para Andalucía.
- ✓ El del aprendizaje colectivo, porque aprovecha la experiencia de otras regiones en forma de lecciones que pueden ser asimiladas (que no reproducidas).

Experiencia internacional y propia sobre estrategias para la Gestión Integrada de Zonas Costeras

- Existen numerosas iniciativas que, de forma específica, abordan estrategias para la gestión integrada de zonas costeras. La mayor parte data de fechas relativamente recientes. No cabe duda la influencia que ejerció en este sentido el Capítulo 17 de la Agenda 21 (CNUMAD, 1992).

- Por lo general, el organismo promotor o la institución responsable de la elaboración de la estrategia ha sido, asociado o en exclusiva, el responsable de los asuntos de medio ambiente (Tabla 3).

- Aunque se han elaborado estrategias en casi todas las escalas territoriales, el mundo anglosajón destaca tanto por su número como por haber utilizado el ámbito subnacional o estatal.

- El interés de algunas estrategias de GIZC reside en el hecho de que se ha tratado como: un proceso de carácter institucional; que se enfrenta al liderazgo tanto en la elaboración de la propia estrategia como en su implantación; que aborda las razones subyacentes de los problemas del litoral y, en consecuencia, se ha interpretado la estrategia como un instrumento al servicio de una política pública concreta.

- Sobre documentos de naturaleza estratégica de alcance europeo existen interesantes antecedentes. El más reciente es la *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo sobre la gestión integrada de las zonas costeras: una estrategia para Europa*.

- Otro documento para la reflexión estratégica, elaborado por la Comisión Europea en 1999 recién acabado el Programa de Demostración, es el denominado “Hacia una estrategia europea para la GIZC. Principios generales y opciones políticas”.

- En España las referencias específicas sobre estrategias de GIZC son tres: la de nuestro propio Estado, y las de las Comunidades Autónomas de Valencia y Cataluña.

Tabla 3. Promotores de las Estrategias de Gestión Integrada de Zonas Costeras

| Documentos estratégicos | Promotor del documento |
|--|---|
| Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Gestión Integrada de las Zonas Costeras: Estrategia Para Europa+ | Direcciones Generales de Medio Ambiente, Pesca y Política Regional (Comisión Europea) |
| Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Estrategia temática sobre la protección y la conservación del medio ambiente marino. | Dirección General de Medio Ambiente (Comisión Europea) |
| Capítulo 17 del Programa 21 | Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) |
| Estrategia para el manejo de los recursos costeros y marinos en América Latina y el Caribe | Departamento de Desarrollo Sostenible (Banco Interamericano de Desarrollo, BID) |
| Developing Integrated Coastal Zone Management Options for England & Wales | Environmental Agency (English Nature and the Countryside Council for Wales) |
| A Strategy for Scotland's and inshore waters | Department Environment and Rural Development (Scottish Coastal Forum) |
| An ocean Blueprint. For the 21 st century (EE.UU.) Living on the edge: economic growth and resource conservation along the coast (IV, cap. 9 a 13) | U.S. Comision on Ocean Policy |
| Sydney Regional Coastal Management Strategy (Australia) | Sydney Coastal Council. Commonwealth Government (Environment Australia). Land and Water Conservation's, Coast Riverine Section. |
| Victorian Coastal Strategy (Australia) | Victorian Coastal Council (Department Environment and Conservation) |
| Coastal Protection for managing Queensland's coast (Australia) | Division of Coastal protection (Department of Environment and Heritage) |
| The Coastal Zone Management Strategy for Belize | Government of Belize from the Global Environment Facility and United Nations Development Program, and the European Union |
| Programa de Acción Nacional para el Manejo Integrado de Cuencas Hidrográficas y Áreas Costeras (Cuba) | Consejo Nacional de Cuencas Hidrográficas (Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente) |
| Estrategia Ambiental para la gestión integrada de la zona costera de México | Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca |
| Política Nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia | Ministerio de Medio Ambiente |
| Plano de ação a zona costeira do Brasil | Ministério do Meio Ambiente |
| Política de Humedales Costeros de Costa Rica | Ministerios del Ambiente y Energía |
| Hacia una gestión sostenible del litoral Español | Dirección General de Costas (Ministerio de Medio Ambiente) |
| Bases para la estrategia de Gestión Integrada de la Zona Costera Nacional. (Portugal) | Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Regional |
| Plan estratégico para la Gestión Integrada de las Zonas Costeras de Cataluña | Departamento de Medio Ambiente, Política Territorial y Obras Públicas (Generalitat de Catalunya) |
| Estrategia Valenciana para la Gestión Integrada de la Costa | Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte (Generalitat Valenciana) |

2. Misión y Valores. ¿Por qué la Junta de Andalucía necesita una Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras?

Entendiendo que una **Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras** es el modelo que integra las políticas públicas, y las secuencias de actuación más importantes en un proceso continuo de administración; cuya meta es poner en práctica, al mismo tiempo, el desarrollo humano y la conservación de las zonas costeras, la Junta de Andalucía necesita una estrategia de estas características:

a. Porque hay que hacer frente a problemas ambientales cuyas repercusiones sociales y económicas son de enorme trascendencia.

... **porque** las presiones registradas en el litoral andaluz, por parte de las actividades humanas, han dado el mayor salto cualitativo de la historia en las últimas décadas y han deteriorado recursos, hábitats, paisajes y biodiversidad hasta extremos desconocidos. Ello hace que el litoral sea el ámbito geográfico donde se produce, en la actualidad, el mayor cúmulo de conflictos socioambientales.

... **porque** buena parte de estos recursos son bienes públicos o de gran interés para la sociedad andaluza; ya sea porque son componentes principales de su calidad de vida, o porque de su conservación depende el futuro desarrollo económico de ciertas actividades.

... **porque** la Junta de Andalucía ostenta responsabilidades de considerable trascendencia sobre la administración y gestión del espacio, los procesos naturales y los recursos de las zonas costeras. Además, la institución autonómica debe mediar entre los intereses, a veces encontrados, de las diferentes actividades económicas emplazadas en el ámbito marino y terrestre del litoral.

... **porque** es preciso incorporar, de forma plena, sistemas de gestión que tengan en cuenta las características propias del medio marino andaluz. Desde la Gestión Integrada de Zonas Costeras se ofrece una visión que mejora ostensiblemente la comprensión de su naturaleza (vida marina, contacto de la hidrosfera salada con la continental, elevación del nivel del mar, fenómenos extremos...), y su relación con las funciones públicas concurrentes derivadas de ciertos usos y actividades humanas (navegación y transporte marítimo, energía eólica off-shore, control de calidad de aguas...).

b. Porque las instituciones autonómicas tienen que asumir, a través de una política pública específica, el reto que representa la mejora de la gestión de las zonas costeras y sus recursos.

... **porque** los asuntos relacionados con los recursos y bienes públicos asociados al litoral son responsabilidad compartida de las diferentes Administraciones Públicas; y sin el concurso coordinado y cooperativo de las tres escalas territoriales más importantes no es posible la gestión integrada. En dicho sentido, la Junta de Andalucía, además de atender a sus propias responsabilidades, puede facilitar la integración de los intereses de la Administración General de Estado y de la Administración Local.

... **porque** en el espacio litoral convergen las responsabilidades de casi todas las Consejerías. Por tanto, es preciso conseguir un proyecto corporativo, propio de la Junta de Andalucía y no de ninguna Consejería en particular. Y es que una estrategia corporativa contribuiría a fortalecer el sentido institucional de responsabilidad común, frente a cualquier deterioro o amenaza de los bienes públicos o de las actividades humanas.

... **porque** resulta necesario consolidar o fortalecer la coordinación y cooperación entre estas instituciones autonómicas, como uno de los pilares básicos de la política pública con incidencia en el ámbito litoral marino y terrestre.

... **porque** en el origen y en la solución de los principales problemas que afectan al litoral andaluz están directamente involucradas, o interesadas, casi todas las Consejerías de la Junta

de Andalucía, y la mayor parte de los responsables políticos e institucionales han declarado, de forma explícita y en el Parlamento de Andalucía, su preocupación por nuestro litoral.

... **porque** se debe reforzar la integración de las políticas públicas de conservación y aprovechamiento de los recursos del litoral, al tiempo que se concreta una intención de política pública sobre el litoral. De esta manera es más fácil formalizar, y asumir, el liderazgo institucional en la coordinación de las actuaciones resultantes.

... **porque** con esta iniciativa se responde de forma favorable a las iniciativas de Naciones Unidas registradas en el Capítulo 17 de la Conferencia de Río 92, de la Convención de Barcelona para el Mediterráneo, del Parlamento Europeo y del Parlamento de Andalucía sobre Gestión Integrada de Zonas Costeras y, en general, a lo expuesto en el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía.

c. Porque hay que pensar en una forma eficaz de alcanzar los objetivos.

... **porque** es necesario superar la etapa que describe los problemas y las actuaciones estratégicas en el litoral andaluz, y adentrarse en “cómo” llevarlas a cabo. Sobre *cuáles* son las actuaciones estratégicas parece que hay un considerable trabajo avanzado. Sobre *cómo* llevarlas a cabo no tanto.

... **porque** una estrategia corporativa es, dentro de una institución cohesionada, la solución más eficiente para abordar problemas complejos, a la par que se genera una base fuerte para la implementación de las medidas propuestas.

... **porque** reforzaría las iniciativas institucionales que la propia Junta ha puesto en marcha, *Agenda 21 Andalucía* por ejemplo, para avanzar hacia un modelo más sostenible de desarrollo. En el instrumento estratégico citado existen Áreas Temáticas que verían facilitado su avance con la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras: “Conservación del mundo marino y costero y gestión sostenible de sus recursos”, “Desarrollo integral del litoral”, etc.

... **porque** podrían conseguirse guías más completas respecto a la dirección que debe seguir ese nuevo modelo de desarrollo, teniendo en cuenta el uso sostenible de los recursos naturales y culturales, la ordenación del territorio y el futuro de ciertas actividades económicas que hoy constituyen los pilares de nuestro sistema productivo.

... **porque** puede aportar un ámbito de encuentro para que diferentes Consejerías consigan fórmulas sinérgicas de cooperación institucional.

... **porque** abordarlo de forma corporativa implica mayor fortaleza de cara al exterior de la institución andaluza. Una de las claves del sistema de alianzas será buscar oportunidades con la Administración General del Estado, los municipios, el sector privado y las ONG. Ello se traduce en el avance de fórmulas y mecanismos de administración y gestión que interpretan un proceso de gobernanza.

... **porque** la Junta de Andalucía ha creado una serie de empresas públicas (EGMASA, EPSA, EPPA, DAP, EPTA, etc.), con capacidad conjunta suficiente para que, de manera coordinada y cooperativa, puedan hacerse cargo de los trabajos técnicos requeridos por la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras.

2.1. La incorporación de la CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE a la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras traería importantes beneficios

a) ...**porque** el instrumento básico de planificación de la propia CMA, el Plan de Medio Ambiente de Andalucía 2004-2010, plantea, por un lado, que la Gestión ambiental integrada del litoral constituya una de las líneas estratégicas de la acción pública en materia ambiental. Y por otra parte, propone el Desarrollo de una estrategia andaluza para aplicar los principios de la Estrategia Europea de Gestión Integrada de Zonas Costeras. **Por tanto, la formulación e implantación de una Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras resulta de su máximo interés, al erigirse en la respuesta instrumental de su propia iniciativa.**

b) ...**porque** la CMA propone, como novedoso, un enfoque de colaboración en materia de ordenación y gestión del litoral, con una filosofía de gestión basada en la asociación con la sociedad civil. **Por tanto, su participación en la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras supondría asumir un punto de vista moderno y actualizado acerca de la gestión ambiental en este ámbito geográfico.**

c) ...**porque** la CMA propone la redefinición del concepto administrativo tradicional de litoral asumiendo el propiamente geográfico; al entenderlo como una franja que abarca e integra el medio marino, la zona intermareal y la terrestre como una continuidad. **Por tanto, su colaboración en la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras contribuiría a la armonización de los procesos administrativos y naturales en la gestión ambiental de Andalucía.**

d) ...**porque** la CMA se ha hecho cargo, recientemente, de una serie de importantes competencias sobre la gestión del agua. Estas competencias aumentarán con la entrada en vigor del nuevo Estatuto de Autonomía. Por otro lado, hace tiempo que los organismos internacionales contemplan las cuencas hidrográficas dentro de los modernos esquemas de Gestión Integrada de Zonas Costeras. **Por tanto, la incorporación de la CMA a la Estrategia Andaluza facilitaría la integración de las nuevas responsabilidades relacionadas con el agua dentro de su esquema orgánico.**

e) ...**porque** la mejora y restauración de la calidad de las aguas litorales constituye una de las estrategias básicas de gestión de la CMA. Es preciso recordar que varios de los principios de la Gestión Integrada de Zonas Costeras se basan en este supuesto. **Por tanto, su participación en la Estrategia Andaluza subrayaría la trascendencia de esta función básica de la Administración Ambiental.**

f) ...**porque** la coordinación y cooperación institucional han sido propuestas por la CMA como estrategia de funcionamiento interno en relación a las necesidades de información. Por otro lado, es necesario insistir que la Gestión Integrada de Zonas Costeras basa parte de su éxito en esta premisa general. **Por tanto, su implicación en la Estrategia Andaluza facilitaría la puesta en marcha de mecanismos de consolidación, transferencia y difusión de la información de interés ambiental entre administraciones públicas.**

g) ...**porque** la elaboración de una normativa particular a partir de la cual regular y controlar los usos y actividades en el litoral, desde la perspectiva de la necesaria protección y conservación de sus características y valores naturales, es una de las medidas pretendidas por la CMA. Y uno de los aspectos estructurales de la Gestión Integrada de Zonas Costeras es el referido a la normativa específica. **Por tanto, la incorporación de la CMA a la Estrategia Andaluza podría coadyuvar a poner en marcha dicha medida.**

h) ...**porque** la RENPA (y la futura RAMPA) constituyen parte muy importante de la estructura de la CMA. Y en todas las iniciativas de Gestión Integrada, la protección de ciertas zonas costeras de especial valor se erigen en líneas de trabajo imprescindibles. Además serviría para favorecer la integración de los espacios protegidos en el entorno territorial y socioeconómico. **Por tanto, cualquier contribución de la CMA a la Estrategia Andaluza se reflejará en beneficio de la red de espacios naturales protegidos costeros y marinos.**

i) ...**porque** la cooperación con los municipios costeros y la AGE, en relación a la recuperación o conservación de la calidad ambiental, y en especial aquellas iniciativas relacionadas con las actividades que puedan generar vertidos al litoral, son prioritarias. Y es que la Gestión Integrada de Zonas Costeras tiene en la cooperación entre instituciones una de sus principales razones de ser. **Por tanto, cualquier propuesta de la CMA en este sentido tiene en la Estrategia Andaluza un cauce natural de expresión y desarrollo para las zonas costeras.**

j) ...**porque** el apoyo a la configuración de sistemas y órganos de coordinación, así como el fomento de acuerdos voluntarios o contractuales para impulsar la cooperación entre los distintos niveles y sectores de la Administración Pública, y con los usuarios del litoral, y los distintos sectores socioeconómicos, es un objetivo compartido entre el PMA y la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras. **Por tanto, la participación de la CMA en dicha estrategia aportaría mayor coherencia a su propia política institucional pues facilitaría la implantación de instrumentos voluntarios además de los reglamentarios ya contemplados en la normativa vigente.**

k) ...**porque** la CMA ha demostrado en los últimos años su interés en la gestión de la ZSP del DPMT. Y la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras prioriza la gestión de estos espacios como elementos decisivos en las propuestas de que pretenden el equilibrio entre conservación y uso. **Por tanto, la aportación de la CMA a esta iniciativa facilitará la profundización en los márgenes de actuación que la Ley y Reglamento de Costas permiten a la Administración regional en cuanto a una posible ampliación de las ZSP, determinadas como mínimas por la legislación estatal.**

2.2. La incorporación de la CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES a la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras traería importantes beneficios

a) ...**porque** en el desarrollo de la política territorial del litoral tienen importantes responsabilidades otras Consejerías y Administraciones. Y resulta que la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras propone favorecer la coordinación entre los diferentes departamentos de la Junta de Andalucía implicados en la gestión de estas áreas y sus recursos. **Por tanto, la implicación de la COPT en la Estrategia facilitaría el desarrollo de su política territorial en este espacio.**

b) ...**porque** la COPT muestra una especial preocupación por el litoral que se refleja, por ejemplo, en la puesta en marcha de las Oficinas del Litoral (Cádiz y Málaga) como instrumento de colaboración y apoyo a los Ayuntamientos en su labor de control y de legalidad urbanística. Por su parte, la Estrategia Andaluza propone unidades administrativas que refuerzan la colaboración entre administraciones. **Por tanto, la incorporación de la COPT a dicha estrategia puede contribuir positivamente al afianzamiento de estos instrumentos de colaboración y apoyo a los Ayuntamientos, en su labor de control y de legalidad urbanística.**

c) ...**porque** uno de los instrumentos básicos de la propia COPT, el Plan de Ordenación del

Territorio de Andalucía (POTA), es un instrumento estratégico de carácter “transversal” en el que están involucradas todas las áreas de la función pública, haciéndose necesario para su consecución una participación coordinada y cooperativa. Por su parte, la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras tiene como premisas la cooperación y coordinación entre administraciones. **Por tanto, la puesta en marcha de la Estrategia favorecería el desarrollo del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía al reforzar el modelo cooperativo propuesto.**

d) ...**porque** el POTA determina la elaboración de un Programa Regional de Ordenación del Litoral incorporando criterios en torno a la gestión integrada de zonas costeras y corresponsabilizando en su formulación y redacción a distintos departamentos de la Junta de Andalucía. **Por tanto, la incorporación de la COPT a la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras sería coherente con el desarrollo del citado Programa.**

e) ...**porque** uno de los principios orientadores del Modelo Territorial de Andalucía planteado como Línea Estratégica es el uso más sostenible de los recursos. Y resulta que la filosofía de la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras coincide con tal enunciado. **Por tanto, la participación de la COPT en la Estrategia Andaluza contribuiría a la consecución de dicho reto.**

f) ...**porque** el POTA establece entre sus grandes objetivos a nivel regional garantizar que, a largo plazo, el litoral, entendido como una de las piezas territoriales más decisivas para el futuro global de Andalucía, continúe desempeñando funciones esenciales desde el punto de vista económico. Y resulta que uno de los objetivos de la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras es, concretamente, asegurar el desarrollo económico futuro del litoral andaluz. **Por tanto, el avance en uno de dichos de los dos instrumentos estratégicos tendría consecuencias positivas en el otro.**

g) ...**porque** el POTA incluye como directrices en relación con las aguas costeras la creación de un sistema de protección de la calidad de las aguas y de los ecosistemas de las aguas costeras así como un régimen de protección ambiental para aquellos ecosistemas marinos de mayor interés ecológico implicando en su desarrollo a distintos departamentos y administraciones. Es por ello que la consecución de estas directrices requiere una efectiva coordinación. A su vez, la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras pretende establecer fórmulas concretas de cooperación y coordinación para el desarrollo de usos y actividades. **Por tanto, la participación en la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras contribuiría a la consecución de dichas directrices.**

h) ...**porque** se hace necesaria la búsqueda de criterios comunes para la construcción de obras públicas, especialmente en los espacios naturales protegidos y en el borde costero marino, que armonicen las necesidades de la conservación de los recursos naturales y el desarrollo de las infraestructuras. **Por tanto, ésto se vería facilitado con la participación de la COPT en la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras.**

2.3. La incorporación de la CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA a la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras traería importantes beneficios

a) ...**porque** la Dirección General de Pesca y Acuicultura, en su Programa de Ordenación y Fomento de las Actividades Pesqueras, tiene una importante línea estratégica en la Ordenación y gestión de la actividad pesquera y protección y conservación de las zonas marinas costeras. Y resulta que uno de los objetivos de la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas

Costeras es, precisamente, Conservar los hábitats y recuperar la biodiversidad terrestre, litoral y del medio marino. **Por tanto, el avance en uno de los instrumentos estratégicos tendría solo consecuencias positivas para el otro.**

b) ...**porque** resulta imprescindible la coordinación entre los instrumentos que, provenientes de diferentes Consejerías y normativas, afectan al objetivo anterior: Zonas Marítimas Protegidas y Reservas de Pesca, la actual RENPA para los ENP costero marinos y la futura Red de Áreas Marinas Protegidas de Andalucía (RAMPA), etc. **Por tanto, dicha coordinación redundaría de forma muy positiva también en la protección y recuperación de hábitats de peces de interés comercial.**

c) ...**porque** la pesca extractiva litoral está en crisis desde hace tiempo debido a razones derivadas del propio sector, y a presiones provenientes de otras actividades económicas. Conviene recordar, además, que las decisiones tomadas desde las instituciones responsables de la gestión pesquera suelen tener repercusiones intrasectoriales. Todo lo anterior implica, en el largo plazo, una reducción progresiva de su influencia en el proceso de toma de decisiones. **Por tanto, la participación de la CAP en el sistema de alianzas propuesto por la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras, contribuirá a reforzar su posición futura en el sistema general de toma de decisiones.**

d) ...**porque** otra Línea Estratégica de la Dirección General de Pesca y Acuicultura es la del Fomento de la acuicultura marina. La identificación en el medio marino de zonas potenciales donde desarrollar la acuicultura, se puede conseguir con menos dificultades y de forma más rápida con la participación de varias Consejerías. **Por tanto, la puesta en marcha de la Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras redundaría en beneficio del consenso necesario en la búsqueda de guías para un modelo de desarrollo acuícola más sostenible en el medio marino.**

e) ...**porque** Promover la coordinación y cooperación entre las administraciones implicadas para el desarrollo de la pesca y la acuicultura, constituyen ejes centrales de la política pública que aborda el Plan de Pesca de Andalucía. Y, en esencia, la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras pretende la sostenibilidad a través de fórmulas de cooperación y coordinación. **Por tanto, la CAP podría promover su propia política pública dentro de un esquema institucional más amplio.**

f) ...**porque** la actividad del marisqueo tiene en la pérdida de hábitats intermareales el origen de uno de sus principales problemas. Y la Red de Espacios Naturales Protegidos costero marinos de Andalucía, como pieza esencial de la Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras, constituye una valiosa oportunidad para el mantenimiento o recuperación de dichas áreas. **Por tanto, la CAP beneficiaría a sus propios objetivos relacionados con la actividad marisquera, cooperando en la consecución de los vinculados a la gestión de ENP costero marinos.**

g) ...**porque** el control y la vigilancia coordinada de ciertos usos y aprovechamientos pesqueros y marisqueros, especialmente en los ENP y otras áreas de interés, puede redundar en una mayor eficacia para la gestión de los hábitats y caladeros de especies comerciales. En dicho sentido se proponen determinados instrumentos operativos en la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras. **Por tanto, la implementación de esas mismas medidas repercutiría de forma positiva sobre los objetivos de la CAP.**

h) ...**porque** una parte muy importante del desarrollo de la agricultura de Andalucía tiene

lugar en el litoral, y los problemas asociados a ésta (agua, gestión de residuos plásticos, contaminación difusa, intrusión salina, pérdida de paisaje rural, presión de la demanda urbanística sobre el terrazgo, etc.) guardan estrecha relación con las responsabilidades de otras Consejerías. Por tanto, la CAP encontrará en la Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras los beneficios de tratar estos temas en un contexto en el que están presentes las Consejerías implicadas.

2.4. La incorporación de la CONSEJERÍA DE TURISMO, COMERCIO Y DEPORTES a la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras traería importantes beneficios

a) ...**porque** una de las prioridades de la CTCD es conseguir una cooperación multilateral en el entorno institucional, asegurando la coordinación entre entidades públicas, empresas privadas y agentes sociales. Por tanto, en el contexto de una iniciativa de Gestión Integrada de Zonas Costeras, la gestión del turismo formaría parte de un modelo de gestión participativa del litoral.

b) ...**porque** la CTCD ha elaborado un instrumento estratégico, el Plan de Calidad Turística de Andalucía (PCTA) 2006-2008. Una nueva estrategia. En el se proponen medidas para garantizar la buena salud del turismo andaluz sobre todos los elementos que influyen, directa o indirectamente, en el desarrollo de la actividad turística. En la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras se trabaja con una perspectiva multidimensional del litoral (procesos naturales, recursos naturales, culturales y paisajísticos, usos y actividades económicas), y además con un enfoque institucional. Por tanto, la Estrategia Andaluza serviría de guía para reforzar el desarrollo de las actuaciones descritas en el ámbito litoral y, de esta manera, evitar cualquier incompatibilidad que pudiera surgir desde los diferentes instrumentos estratégicos.

c) ...**porque** la CTCD, para poder desarrollar una de las actuaciones que propone en su Nueva Estrategia, Puesta en valor de los recursos de propiedad de la Junta con beneficio para el sector turístico, necesita llegar a un acuerdo con el resto de las Consejerías. Y uno de los objetivos de la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras es favorecer y facilitar la cooperación entre los diferentes departamentos de la Junta de Andalucía implicados en la gestión de estas áreas y sus recursos. Por tanto, con la participación de la CTCD en la Estrategia para las zonas costeras se establecería un marco muy adecuado para crear sinergias entre varias consejerías.

d) ...**porque** el desarrollo de la política turística debe estar en consonancia con el resto de políticas que afectan a un mismo territorio. En la Estrategia Andaluza se insta al ejecutivo a que formule una Política andaluza para la gestión integrada de las zonas costeras. Este documento recogerá, de manera explícita, las prioridades y directrices de la política institucional para la gestión del litoral. Por tanto, la puesta en marcha de la Estrategia Andaluza aseguraría su participación, de una forma directa y junto a otras consejerías, en la elaboración de esta política.

e) ...**porque** uno de los objetivos de la Dirección General de Promoción y Comercialización Turística es el fomentar la actividad económica turística, potenciando su diversificación y el diseño de nuevos productos turísticos en un contexto de colaboración público-privada. Y resulta que, por un lado, los cimientos de la Estrategia Andaluza descansan en su naturaleza de proyecto corporativo. Y por otro, que los pilares en los que se apoya son: la participación social y la coordinación institucional. Por tanto, la implicación de la CTCD en la Estrategia Andaluza facilitaría el apoyo de otras instituciones y entidades en la promoción de un

turismo sostenible en el litoral. Así como en la planificación y en la utilización de instalaciones y equipamientos que permitan diversificar la oferta turística (Ej. La CMA con el patrimonio natural, la CC con el patrimonio cultural, etc.).

f) ...**porque** en la oferta formativa del personal técnico de la CTCD se echa en falta formación específica del ámbito litoral, y también algunas destrezas intelectuales de interés para la gestión en general. Y uno de los objetivos que contempla la Estrategia Andaluza es formar a los gestores que trabajan en este ámbito, para que tengan capacidad de interpretación de lo que ocurre en un escenario tan complejo. **Por tanto, su incorporación a la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras sería beneficiosa para los técnicos, pues les ofrecería la oportunidad de optar a cursos de formación específica del litoral, y de determinadas técnicas para la gestión (Búsqueda de consenso, técnicas de negociación, técnicas de resolución de conflictos, etc.).**

2.5. La incorporación de la CONSEJERÍA DE CULTURA a la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras traería importantes beneficios

a) ...**porque** la Consejería de Cultura con objeto de conseguir una mayor eficacia en las políticas de conservación del patrimonio pretende revitalizar y ampliar las líneas de cooperación con otras instituciones, administraciones y particulares. Y resulta que uno de los pilares de la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras es la coordinación administrativa. **Por tanto, la colaboración de la CC en la Estrategia, fortalecería las políticas de conservación del patrimonio cultural en un marco de coordinación y cooperación con otras consejerías.**

b) ...**porque** la Consejería de Cultura ha demostrado un gran interés desde los años 90, en la documentación, la investigación, la protección, la conservación y la difusión de los bienes culturales sumergidos. Por este motivo se creó el Centro de Arqueología Subacuática (CAS) dependiente del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico. La Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras considera que el patrimonio arqueológico subacuático tiene un valor inestimable, siendo el modo más eficaz para su conservación la gestión integrada. **Por tanto, la participación de la Consejería de Cultura en la Estrategia Andaluza facilitaría que otras consejerías con competencias en el medio marino cooperaran en la conservación y protección del patrimonio cultural sumergido.**

c) ... **porque** la Consejería de Cultura está elaborando un instrumento estratégico de gran importancia para el litoral: Plan de Arquitectura Defensiva de Andalucía. Dicho plan pretende, además de completar el inventario de estos elementos, establecer medidas y prioridades de actuación e intervención, fijando líneas de protección, de investigación, de difusión y de cooperación sobre este importante patrimonio. **Por tanto, la puesta en marcha de la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras podría constituir una estrategia de mutuo interés para la conservación y puesta en valor del patrimonio natural y cultural.**

3. Análisis y Diagnóstico Estratégico

3.1. Perspectiva multidimensional del litoral andaluz¹

3.1.1. Traducción transversal de los problemas

Es un hecho claramente constatado que el actual crecimiento humano de las zonas costeras, ha provocado una grave pérdida en la calidad y cantidad de recursos naturales que lo sustentan. Tanto las actividades económicas como los asentamientos humanos allí presentes requieren recursos básicos como agua, energía, espacio físico, así como recursos vivos marinos y terrestres. Los ritmos de consumo que las caracterizan ponen en entredicho el futuro de estas actividades y la calidad de vida de la población.

La Gestión Integrada de las Zonas Costeras aborda las manifestaciones de los problemas dirigiéndose a su origen. Dichos problemas están muy vinculados a la conservación de los sistemas naturales, al patrimonio público y a la calidad de las aguas. Es decir, son problemas de naturaleza netamente socio-ambiental que tienen un claro reflejo en el sistema socioeconómico.

1. Homogeneización del paisaje

En el litoral andaluz son numerosas las actuaciones sobre el espacio que han llegado a reconfigurar su paisaje. Éste se caracteriza por los intensos procesos de urbanización en muchos de sus tramos costeros, ligados principalmente a la actividad turística y al desarrollo de la agricultura intensiva.

2. Alteración de los procesos naturales

Las principales causas de la alteración de los procesos naturales son el aumento de infraestructuras públicas, construcción de embalses y regulación de los cauces fluviales, extracción de áridos y otras actuaciones en el litoral como los dragados. Todo ello junto con la destrucción de las dunas y arenales litorales por la ocupación urbana del borde costero que genera un déficit del aporte sedimentario en muchos de sus tramos y un incremento de la erosión costera.

3. Contaminación de las aguas litorales

La elevada concentración de asentamientos humanos en nuestras costas junto al desarrollo de numerosas actividades económicas tales como la agricultura o la industria han contribuido con frecuencia al deterioro de la calidad de las aguas litorales andaluzas. Además, los ríos que desembocan en ellas han intensificado esta tendencia, que desde hace décadas reciben los vertidos procedentes de las zonas industriales, agrícolas y núcleos de población situados en las orillas de sus cauces tierra adentro.

Debido al elevado tráfico de buques mercantes y petroleros que atraviesan el Estrecho de Gibraltar, las costas andaluzas están sujetas a una permanente amenaza por vertido accidental de contaminantes.

¹ En trabajos previos a este documento se analizó el litoral andaluz en su triple dimensión: *dimensión geográfica* (estableciendo unos criterios de delimitación que consideran el ámbito terrestre, marino e intermareal), *dimensión socioambiental* (clima; geología y paisaje; hidrología; oceanografía; procesos naturales y biodiversidad) y *dimensión socioeconómica* (urbanización y asentamientos urbanos; infraestructuras, instalaciones y equipamientos; recursos ligados al medio marino; agricultura litoral; industria costera; navegación y transporte marítimo; turismo; recursos culturales). Dicho análisis facilitó el abordaje de las estructuras institucionales andaluzas que responden a un determinado modelo de gestión que es preciso mejorar.

4. Pérdida de la calidad y la cantidad de los recursos hídricos

En el litoral, la demanda intensa de recursos hídricos, como consecuencia de la rentabilidad del riego y del desarrollo urbanístico y turístico, ha provocado una pérdida de la calidad y la cantidad de los acuíferos costeros. En este incremento de la demanda han participado principalmente los usos urbanos, que han crecido en términos relativos como consecuencia del aumento de la población, del consumo *per capita* y de las actividades turísticas, aunque en términos absolutos ha sido la demanda agraria la que más ha crecido, que ya supone casi el 78%.

La sobreexplotación de los recursos hídricos en nuestras costas se agrava por la actividad turística. Su carácter predominantemente estacional hace que en ocasiones se llegue a triplicar la población censada y provoque problemas de abastecimiento. Además, los equipamientos necesarios para su desarrollo (piscinas, jardines, campos de golf) generan también una importante presión sobre el recurso.

5. Agotamiento de los recursos vivos marinos

El siglo XX ha visto como la modernización del sector pesquero ha provocado problemas de sobreexplotación de los recursos vivos marinos en las aguas litorales andaluzas. La aplicación de motores a las embarcaciones junto con las mejoras técnicas de los sistemas de congelación y almacenamiento del producto, han conducido a un incremento del consumo de los productos pesqueros y aumentando ostensiblemente el volumen de las capturas. Otro de los factores determinantes de la presión sobre los recursos pesqueros en Andalucía es la limitación para la pesca fuera de los caladeros propios a causa de las regulaciones internacionales y acuerdos con otros países.

El estado de los caladeros propios atraviesa por ello un momento crítico. La presión de la flota sobre los mismos es cada vez mayor y se sigue desconociendo la capacidad de renovación de los bancos de pesca. Esta situación en combinación con factores medioambientales y el sobredimensionamiento de la flota respecto al esfuerzo pesquero que nuestros caladeros pueden soportar, han provocado una sobreexplotación que es preciso corregir para asegurar el futuro de una actividad tan importante como arraigada en Andalucía. Los caladeros sufren además los efectos de la contaminación por vertidos al mar de residuos urbanos, industriales o procedentes de barcos.

6. Degradación de hábitats naturales y pérdida de la biodiversidad

Son múltiples las causas que provocan la degradación de nuestros hábitats naturales y la desaparición de la biodiversidad: intenso proceso de urbanización, desarrollo de diferentes modelos de agricultura intensiva, uso público indiscriminado, introducción de especies exóticas, residuos sólidos, infraestructuras costeras, transporte marítimo y su contaminación asociada, artes de pesca inapropiados, incendios, escasez de agentes de dispersión, obras costeras, fragmentación por infraestructuras viarias, aislamiento genético, introducción de especies exóticas, predación y plagas, etc.

7. Pérdida de posibilidad futura de desarrollo económico

Numerosos son también los ejemplos que avalan la pérdida de competencia de las actividades económicas características del litoral andaluz, aunque quizás el más paradigmático sea el caso del sector turístico, de gran importancia económica en este ámbito geográfico. El coste de no incorporar criterios de calidad es superior al derivado de la implantación de un sistema de gestión adecuado, pues a medio y largo plazo constituye una inversión rentable. Los empresarios turísticos comienzan a mostrar su alarma por el descenso continuado de los ingresos.

El proceso urbanizador, como fin en s mismo, ha dado lugar a importantes dficits de equipamientos pblicos, afectando negativamente a la calidad de vida de estas zonas y contribuyendo a la prdida de imagen ambiental del producto turstico andaluz. El continuar con un crecimiento turstico, basado en los mismos ritmos de construccin residencial de la ltima dcada, puede llegar a transformar buena parte de los destinos tursticos andaluces, cada da ms urbanos, sin que se pueda garantizar su misma generacin de renta y empleo a largo plazo, por la ms que presumible caida del atractivo y tirn econmico de las actividades tursticas tradicionales. Lo anterior lleva implcito unos insostenibles desajustes entre los niveles de oferta y demanda, y sus inherentes cargas ambientales.

Del mismo modo, la amenaza de desempleo que afecta a este sector productivo se repite en otros como la pesca. As, la sobreexplotacin de los caladeros andaluces ha provocado una prdida econmica a las comunidades costeras que dependen de esos recursos.

De indudable inters, tambin, son los problemas econmicos derivados de la prdida de calidad y cantidad de los recursos hdricos. En el litoral las actividades humanas con mayor dependencia de este recurso son la agricultura y el turismo. Estas, junto a las demandas urbanas de las poblaciones costeras generan en numerosas ocasiones conflictos por el consumo del agua. La limitacin en el abastecimiento puede frenar la expansin de sectores productivos fundamentales como la agricultura y el turismo.

8. Prdida de patrimonio pblico: natural y cultural

El actual ritmo de crecimiento econmico de las zonas costeras se ha producido en muchos casos sin considerar los daos que ocasiona a los ecosistemas, a las comunidades biolgicas, as como a los bienes culturales all presentes. Su destruccin o profunda modificacin ha provocado una prdida de un capital comn nico.

Una de las causas ms importantes ha sido el gran desarrollo del negocio inmobiliario que registrado en nuestro pas, y que ha afectado al litoral andaluz de manera muy acusada. Ello se ha traducido en la depredacin del territorio: se han perdido entornos naturales privilegiados que han sido transformados en reas residenciales, en muchos casos secundarias y desocupadas.

Este inusitado incremento de la construccin ha cubierto sobradamente el dficit de viviendas con relacin a la poblacin pero no las necesidades de viviendas de sta, hecho motivado por las desmesuradas subidas de precios. Esta situacin ha provocado una prdida de la calidad de vida de la poblacin costera, al no garantizar al ciudadano una necesidad bsica como es el acceso a la vivienda.

La prdida del patrimonio natural afecta en otros casos a la calidad de vida de las poblaciones litorales. As, los desequilibrios territoriales descritos generan deficiencias en el abastecimiento para el consumo domstico de dos recursos bsicos como el agua y la energa.

El rico patrimonio cultural tambin ha sido afectado por el excesivo desarrollo costero. Los problemas a los que se enfrenta estn relacionados con la ausencia de mantenimiento o con la urbanizacin muy poco respetuosa de su entorno. Encontrndose en algunos casos fuera de contexto, en estado ruinoso o amenazado por la voragine constructora.

Por su parte, la gran concentracin turstica en las costas andaluzas est conduciendo a una prdida del acervo cultural caracterstico de estas reas. En este sentido, el conjunto de

costumbres y tradiciones se disipa como consecuencia de la diluci3n de la poblaci3n local en una poblaci3n turística muy superior en los meses estivales. Este problema condiciona la propia actividad turística, la cual demanda con m1s frecuencia, entornos naturales singulares y destinos con oferta cultural propia.

Otra tendencia que determina el adecuado uso del patrimonio p1blico natural es la privatizaci3n, tanto “de derecho” como “de hecho”, de numerosos tramos del litoral. A causa de ello, se dificulta el acceso p1blico a espacios que constituyen un rico patrimonio (ríos, playas...).

9. Transferencia de costes entre actividades y usuarios

El actual proceso de desarrollo de las zonas costeras andaluzas ocasiona una carga econ3mica a las arcas p1blicas. Ello se relaciona con la subsanaci3n de las numerosas disfunciones ambientales, sociales y econ3micas que surgen. Esta tendencia se agrava cuando se produce una privatizaci3n de los beneficios generados. Es decir, el deterioro ambiental o el d3ficit de infraestructuras y equipamientos existente se asumen como externalidades de los sectores productivos privados; y es la administraci3n p1blica la que debe asumir su reposici3n.

La degradaci3n ambiental de las costas trae consigo tambi3n innumerables riesgos para la salud. Sirva como ejemplo la contaminaci3n marina provocada por la industria, que ha causado perjuicios en la salud p1blica. Igualmente el afloramiento de algas t3xicas ha producido daños; esta situaci3n se agrava por frecuentes deficiencias del saneamiento de las aguas residuales. Todo ello requiere la puesta en marcha de planes control de calidad de las aguas litorales y de las aguas de baño por parte de los organismos p1blicos.

En otras ocasiones esta transferencia de costes se produce entre las propias actividades econ3micas. As3, la ocupaci3n f3sica del suelo implica conflictos entre usos y actividades (agricultura *versus* turismo, o industria *versus* turismo, expansi3n urbana *versus* agricultura o espacio natural por ejemplo) en una franja litoral urbanizada en exceso y con una presencia humana muy acusada.

Tambi3n determinados modelos de agricultura intensiva pueden provocar una p3rdida econ3mica en el sector pesquero o marisquero de nuestros estuarios. Y es que, en épocas no tan remotas, han sido frecuentes los episodios de contaminaci3n de las aguas generados a partir de la incorrecta utilizaci3n de pesticidas o fertilizantes.

3.2.2. Objetivos operativos

En el apartado anterior han sido descritos los problemas de mayor trascendencia para el espacio y los recursos del litoral andaluz. Éstos son explicados a partir de las causas que los provocan. La Gesti3n Integrada de las Zonas Costeras aborda las manifestaciones de los problemas dirigiéndose a su origen. Dichos problemas, est1n muy vinculados a la conservaci3n de los sistemas naturales, al patrimonio p1blico y a la calidad de las aguas. Es decir, son problemas de naturaleza netamente socio-ambiental (problemas 1 al 6) que tienen un claro reflejo en el sistema socioecon3mico (problemas 7 al 9).

Tabla 4. Relación entre problemas y objetivos operativos en la EA-Gestión Integrada de Zonas Costeras

| Problema | Objetivo operativo |
|--|--|
| 1. Homogeneización del paisaje | <i>Frenar los procesos de urbanización generalizada y limitar determinadas actividades económicas intensivas en el litoral andaluz</i> |
| 2. Alteración de los procesos naturales | <i>Suscitar el replanteamiento de determinadas obras públicas, incluidas las infraestructuras y procesos de urbanización, en relación a su emplazamiento y diseño</i> |
| 3. Contaminación de las aguas litorales | <i>Mejorar la calidad de las aguas litorales de Andalucía.</i> |
| 4. Pérdida de la calidad y la cantidad de los recursos hídricos | <i>Racionalizar la utilización de las aguas continentales y disminuir el ritmo de crecimiento de la demanda.</i> |
| 5. Agotamiento de los recursos vivos marinos. | <i>Controlar la explotación de los recursos vivos</i> |
| 6. Degradación de hábitats naturales y pérdida de la biodiversidad | <i>Conservar hábitats y recuperar la biodiversidad terrestre litoral y del medio marino.</i> |
| 7. Pérdida de posibilidad futura de desarrollo económico | <i>Asegurar el desarrollo económico futuro del litoral andaluz a través de la protección y conservación de los procesos y recursos naturales más importantes</i> |
| 8. Pérdida de patrimonio público: natural y cultural | <i>Administrar de forma sostenible el patrimonio público del litoral andaluz, tanto natural como cultural</i> |
| 9. Transferencia de costes entre actividades y usuarios | <i>Promover una distribución equitativa de costes y beneficios entre las actividades económicas desarrolladas en el litoral andaluz y los usuarios de sus recursos</i> |

Atendiendo a lo reseñado en el párrafo anterior, la EA-Gestión Integrada de Zonas Costeras pretende dar respuesta a los problemas citados con el fin de impulsar un cambio de tendencia en el litoral andaluz dirigiéndose hacia escenarios más sostenibles. Este cambio se deberá reflejar en la consecución de los objetivos operativos siguientes:

1. *Frenar los procesos de urbanización generalizada y limitar determinadas actividades económicas intensivas en el litoral andaluz.* Control de los procesos de urbanización difusa, legales e ilegales, vinculados al ocio y recreo; priorizar la integración de nuevas ofertas turísticas en los núcleos urbanos existentes, evitando procesos de expansión desligados del sistema urbano preexistente; favorecer modelos de desarrollo menos consuntivos de suelo; compatibilizar el desarrollo turístico con el mantenimiento de actividades primarias del territorio; proteger y conservar estrictamente los espacios naturales, los elementos patrimoniales y los valores paisajísticos frente a procesos de expansión turística y residencial, evitando fenómenos de conurbación.

2. *Suscitar el replanteamiento de determinadas obras públicas, incluidas las infraestructuras y procesos de urbanización, en relación a su emplazamiento y diseño.* Se trata, en lo esencial, de buscar fórmulas de mejora técnica en los proyectos y de cooperación institucional en su ejecución y seguimiento. El objetivo último es frenar la alteración de los procesos naturales al tiempo que facilitan la regeneración de la dinámica litoral.

3. *Mejorar la calidad de las aguas litorales de Andalucía.* Contribuir a la adecuación de los parámetros básicos de calidad de las aguas marinas y litorales; fortalecer un sistema de protección de la calidad de las aguas costeras; controlar los usos y actividades que causan polución y erosión; tratar adecuadamente las aguas litorales y continentales antes de ser vertidas al mar.

4. *Racionalizar la utilizaci3n de las aguas continentales y disminuir el ritmo de crecimiento de la demanda.* Progresar en el uso sostenible del agua desarrollando medidas de ahorro y eficiencia; conservar y proteger las funciones ecol3gicas de los sistemas acu1ticos; promover la reutilizaci3n; armonizar usos y actividades con el ciclo hidrol3gico.

5. *Controlar la explotaci3n de los recursos vivos marinos.* Promover la utilizaci3n de t3cnicas adecuadas en la explotaci3n sostenible de los recursos biol3gicos (pesqueros, marisqueros...); adecuar el esfuerzo pesquero a la capacidad productiva existente; garantizar la protecci3n de los ecosistemas; fomentar los aprovechamientos artesanales y de bajo impacto.

6. *Conservar h1bitats y recuperar la biodiversidad terrestre litoral y del medio marino.* Recuperar h1bitats cr3ticos; proteger los paisajes y espacios naturales de inter3s; crear un sistema de 1reas Marinas Protegidas; defender la integridad del DPMT y su conservaci3n (incluyendo el marino); promover iniciativas de custodia del territorio; realizar una protecci3n efectiva de los terrenos de titularidad p1blica eliminando cualquier tipo de ocupaci3n privada o p1blica; recuperar las zonas costeras degradadas.

Los problemas de 3ndole socioecon3mica, que sin duda se relacionan y derivan de los anteriores, tambi3n pretenden ser minimizados o, en el mejor de los casos, resueltos. Efectivamente, como ya se ha se1alado en otros apartados, la Gesti3n Integrada de Zonas Costeras debe facilitar una mayor sostenibilidad del desarrollo econ3mico basado en la utilizaci3n racional de los recursos costeros. As3 los objetivos operativos de car1cter socioecon3mico en la EA-Gesti3n Integrada de Zonas Costeras ser1n:

7. *Asegurar el desarrollo econ3mico futuro del litoral andaluz a trav3s de la protecci3n y conservaci3n de los procesos y recursos naturales m1s importantes.* De esta manera se pretende garantizar la aparici3n de nuevas oportunidades que sustenten un modelo productivo m1s equilibrado y duradero.

8. *Administrar de forma sostenible el patrimonio p1blico del litoral andaluz, tanto natural como cultural.* Se trata de facilitar el acceso, el uso p1blico y el disfrute de los bienes p1blicos enfocados a la mejora de nuestra calidad de vida.

9. *Promover una distribuci3n equitativa de costes y beneficios entre las actividades econ3micas desarrolladas en el litoral andaluz y los usuarios de sus recursos.* Se pretende reducir, hasta su eliminaci3n, un modelo de gesti3n de recursos p1blicos en el que, a menudo, se han realizado injustas transferencias de costes entre actividades y usuarios.

3.2. Perspectiva Institucional del litoral andaluz. Elementos Estrat3gicos (Dec1logo). Construyendo un Atlas para la gesti3n

El concepto de estrategia se ha interpretado en sentido estricto como la forma de alcanzar un objetivo en un entorno adverso, cambiante o incierto. En este caso, resulta prioritario conseguir un cierto equilibrio entre la conservaci3n de los valores socioambientales del litoral andaluz y sus necesidades de desarrollo econ3mico. Y lo anterior entendido desde dentro de las funciones de una gran instituci3n p1blica como es la Junta de Andaluc3a. De ah3 el sentido corporativo inherente a la Estrategia Andaluza de Gesti3n Integrada de Zonas Costeras.

Pero, como en cualquier estrategia, resulta imprescindible contar con el mejor conocimiento posible de lo que ocurre dentro de la propia institución. Para ello se han identificado los diez aspectos más relevantes de la gestión en el ámbito público que se presentan como el “Atlas para la Gestión Integrada de Zonas Costeras”. Dichos aspectos, reconocidos como los mapas que componen el Atlas, deben servir para comprender un sistema administrativo complejo.

No debe olvidarse que se trata, en lo fundamental, de un proceso de gestión dentro del ámbito público de actuación. Y como tal, tiene que abordar aquellos aspectos que le son de imprescindible conocimiento para la gobernanza de las zonas costeras: políticas específicas, normativa, reparto de responsabilidades, instituciones, instrumentos, recursos, formación y capacitación, mecanismos de coordinación y cooperación, recursos, información y conocimiento, formación, participación, etc.

3.2.1. Gestión Integrada de Zonas Costeras y políticas públicas de la Junta de Andalucía: el primer mapa

La gestión del litoral se inscribe dentro del marco de las políticas públicas que operan al servicio del desarrollo sostenible de estos ámbitos geográficos. De esta manera, la Gestión Integrada de Zonas Costeras, como interpretación específica de un determinado modelo de gestión pública, se identifica en gran medida con el concepto de gobernanza.

A lo largo de la breve historia de la política autonómica, los problemas ligados a los recursos forestales y al agua son los que mayor interés han despertado en nuestros representantes políticos. El litoral ha ocupado un lugar muy secundario en este sentido. Probablemente porque no se ha interpretado como un único recurso, o porque ha sido imprescindible para consolidar el modelo de desarrollo andaluz; muy ligado, por cierto, a las actividades turísticas, de ocio y recreo.

Todo hace pensar, siguiendo la lógica de nuestras políticas reactivas, que la amenaza real de desaparición del litoral puede justificar que, en un futuro más o menos próximo, éste se erija en el tercer recurso-problema de interés para Andalucía. Pero, hasta la fecha de 2004, hay que reconocer que el espacio litoral y sus recursos, tomados en conjunto, como un todo unitario, no ha sido un problema al que se le haya concedido prioridad.

Los cambios detectados en los mensajes políticos se identifican, todavía, con un enfoque sectorial. Las actividades en el litoral, o sus recursos, se inscriben en la agenda política de bastantes responsables del ejecutivo andaluz: de Obras Públicas y Transportes, de Turismo, de Medio Ambiente, de Agricultura y Pesca, de Cultura, etc. Cada uno de ellos expone uno o varios problemas específicos: incumplimiento de la normativa urbanística en los municipios litorales, inadecuación de algunos destinos turísticos en la costa, necesidad de la gestión ambiental del litoral andaluz, crisis de los recursos pesqueros, conocimiento incompleto del patrimonio arqueológico sumergido...

Lo anterior se traduce en propuestas concretas que, aunque no dejan de abordarse a través de llamamientos a la coordinación y la cooperación, se siguen interpretando (con pocas excepciones) en clave sectorial: crecimiento urbanístico ordenado en el litoral, recualificación de destinos turísticos litorales, nuevo modelo de gestión ambiental litoral, regeneración de los caladeros andaluces, inventario del patrimonio cultural sumergido, etc. Incluso en proyectos específicos: nuevo impulso a las Oficinas del Litoral de la Consejería de Obras Públicas y

Transportes, Pacto Andaluz por el litoral desde la Consejería de Turismo Comercio y Deporte, Programa de Gestión para el Medio Marino de la Consejería de Medio Ambiente, declaración de las primeras Reservas de Pesca de Andalucía desde la Consejería de Agricultura y Pesca, Plan Andaluz de Arquitectura Defensiva de la Consejería de Cultura, en el que se incluyen las torres de almenara y los baluartes costeros, etc.

Sólo algunas de las políticas públicas expuestas concretaron planes o estrategias que afectan de forma importante al litoral (Consejerías de Turismo, Comercio y Deporte, de Medio Ambiente y Agricultura y Pesca), y eran menos aún las que se expresaron en clave de integración intersectorial (Turismo y Medio Ambiente). Por último, la Consejería de Turismo ha interpretado la necesidad de salir de su ámbito administrativo, para enfrentarse a los problemas que reconoce en su campo de responsabilidades. Para ello propone alianzas estratégicas concretas, que buscan la misma transversalidad que otras consejerías, basadas en la coordinación y cooperación con las instituciones competentes, pero concreta su propuesta en las de “ordenación del territorio, uso del agua, espacios protegidos, cultura, etc.” Es quizás un buen ejemplo de política pública integradora que llega a un cierto nivel de concreción y compromiso.

Debido a su trascendencia para la Gestión Integrada de Zonas Costeras, resulta imprescindible mencionar, de nuevo, la interesante iniciativa que el Grupo Socialista del Parlamento Andaluz tuvo en el Pleno del 1 y 2 de junio de 2005. En dicho pleno se aprueba una Proposición no de ley para promover un *proyecto andaluz relativo a la gestión integrada de zonas costeras, que suponga liderar a nivel nacional la estrategia de las mismas marcada por las directrices comunitarias, y que a su vez permita a Andalucía posicionarse ante la futura Directiva Europea sobre gestión integrada de zonas costeras, poniendo en valor los esfuerzos en conservación y desarrollo sostenible que la JA viene desarrollando en nuestro litoral.*

Con esta “Proposición no de ley relativa a la gestión integrada de zonas costeras”, dirigida al Consejo de Gobierno, el Parlamento Andaluz legitima, todavía más, las futuras actuaciones que la Junta de Andalucía decida emprender con objeto de mejorar el modelo andaluz de gestión en el litoral.

Lo expuesto permite obtener algunas conclusiones: No hay política de gestión integrada costera y marina explícita y bien definida pero, recientemente, han surgido importantes iniciativas políticas para la Gestión Integrada de Zonas Costeras. Éstas no han fructificado, todavía, pero hacen albergar esperanzas fundadas de que se asiste al inicio de la quiebra del modelo de gestión vigente. Y es que el litoral empieza 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 nuestras instituciones públicas.

También conviene realzar el importante hecho de que exista absoluta legitimidad democrática para desarrollar un proyecto andaluz sobre Gestión Integrada de Zonas Costeras: El propio Parlamento Andaluz ha instado al Ejecutivo a llevarlo a cabo.

Por último, 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. Esto, aunque no se observa para el litoral de forma exclusiva y sí de una forma genérica, impregna casi todas las propuestas políticas del gobierno. Conceptos clave como coordinación, cooperación, participación, transparencia, etc.

son mencionados de forma reiterada acompa1ando a las directrices para la acci3n pol3tica. Ello es especialmente valioso para el litoral, pues este es uno de los escenarios pol3ticos m1s complejos que pueda imaginarse: por el elevado n1mero de administraciones competentes, de instrumentos reglamentarios, de agentes sociales e institucionales, de intereses distintos y a veces contradictorios, etc.

3.2.2. Normativa para la gesti3n del litoral y sus recursos: mapa de las reglas del juego

La **normativa estatal** que m1s interesa a la gesti3n de nuestras zonas costeras es sin duda la Ley 22/88 de Costas. Pues afecta, de manera determinante, a ciertos espacios, actividades o recursos (DPMT, puertos comerciales, etc.) y ofrece un marco jur3dico para la cooperaci3n entre la Comunidad Aut3noma de Andaluc3a, la Administraci3n General del Estado (Convenios, Acuerdos, etc.) y la administraci3n local.

Tambi3n el Real Decreto 1302/1986 de Evaluaci3n de Impacto Ambiental, es una referencia legislativa importante para las actividades humanas en las zonas costeras. Su modificaci3n en 2000 cita de forma expl3cita las "Zonas Costeras" como 1reas geogr1ficas de sensibilidad ambiental y, por tanto, es preciso prestar especial atenci3n a la capacidad de carga del medio natural.

Otras referencias normativas de la Administraci3n General del Estado son: Ley 27/2006, por la que se regulan los derechos de acceso a la informaci3n, de participaci3n p1blica y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente; Real Decreto 258/1989, sobre vertidos de sustancias peligrosas desde tierra al mar; Real Decreto 2510/1977, sobre trazado de L3neas de Base Recta; Ley 10/1977, sobre Mar Territorial, etc.

De las responsabilidades transferidas por el Estado a la **Comunidad Aut3noma de Andaluc3a** se deriva una estructura normativa propia. Existiendo un importante cuerpo legal que afecta directa, o indirectamente, a la gesti3n de las zonas costeras. Cabe mencionar, por su trascendencia para la ordenaci3n del territorio, el Decreto 118/1990 en el que se aprueban las Directrices Regionales del Litoral de Andaluc3a. Este, a pesar de ser un instrumento legal con grandes posibilidades, ha sido muy poco eficaz.

Entre las numerosas leyes vigentes, con alg1n inter3s para la Gesti3n Integrada de Zonas Costeras, cabe mencionar las siguientes: de Ordenaci3n del Territorio, de Ordenaci3n Urban3stica, Patrimonio Hist3rico, Espacios Naturales Protegidos, Aguas Litorales, Pesca, Acuicultura y Marisqueo, Puertos Deportivos, Turismo, etc. Si bien desde organismos y programas internacionales (Consejo de Europa, Uni3n Europea, Naciones Unidas) se insta a la aprobaci3n de un texto normativo adaptado a las necesidades de la Gesti3n Integrada de Zonas Costeras, en Andaluc3a no existe ning1n instrumento normativo de estas caracter3sticas.

Respecto a las leyes de Ordenaci3n Urban3stica y de Ordenaci3n del Territorio conviene hacer alg1n comentario. En la primera, y de manera expl3cita, se mencionan ciertas medidas y cautelas con respecto a las 1reas litorales, especialmente para las Zonas de Servidumbre de Protecci3n y de Influencia del Dominio P1blico Mar3timo Terrestre, en el sentido de destinar los terrenos a "espacios libres de uso y disfrute p1blico".

Sobre la segunda, resulta evidente que 3sta no puede ser catalogada como ley sectorial. Pero tampoco es, en sentido estricto, el instrumento m1s adecuado para la Gesti3n Integrada de

Zonas Costeras debido a que, tanto desde un punto de vista formal como en la práctica, sólo actúa sobre el espacio terrestre. De todas formas es, junto a las de carácter ambiental, una de las que más y mejor pueden influir en la definición de un modelo más integrado de gestión de zonas costeras.

Otra reflexión respecto de la normativa sugiere la conveniencia de armonizar, actualizar o desarrollar varios instrumentos legales existentes con incidencia en el litoral andaluz: Directrices Regionales del Litoral, Ley de Ordenación del Territorio, Ley de Ordenación Urbanística, Ley de Espacios Naturales Protegidos, Decreto de autorización de usos en Zona de Servidumbre de Protección del DPMT, etc. Especialmente este último, cuyas competencias radican en la Consejería de Medio Ambiente, necesita concretar mucho más sus criterios de gestión.

Como era de esperar tampoco hay, en el ordenamiento jurídico español o andaluz, normativa específica para la Gestión Integrada de Zonas Costeras en la **escala local**. Y no olvidemos que en algunas normativas de otros países se contempla la posibilidad del Plan Municipal de Gestión Costera. En general, nuestras normas municipales y ordenanzas están muy vinculadas a ciertos servicios urbanos como el control de la contaminación acústica, gestión de residuos sólidos, abastecimiento y saneamiento del agua, etc. Pero la gestión integrada tiene en la escala local un interlocutor ineludible. Entre otras razones porque, además de las competencias que la Ley de Régimen Local atribuye a los Ayuntamientos, tanto la del Suelo como la de Costas les reconocen una serie de competencias vinculadas a la planificación de los usos del suelo y a las playas, respectivamente.

Puede concluirse que Andalucía no dispone de una legislación específica para la Gestión Integrada de Zonas Costeras. Ninguno de los numerosos instrumentos reglamentarios vigentes permite la gestión integrada del litoral. Tampoco resultaría incoherente la existencia de una base legal para la gestión de las zonas costeras que sea sencilla, con capacidad de adaptarse a nuestra 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.

3.2.3. Reparto de responsabilidades en la gestión de las zonas costeras de Andalucía: mapa temático

En España las funciones públicas relacionadas con la Gestión Integrada de Zonas Costeras están repartidas entre las diferentes escalas territoriales de administración: Administración General del Estado, Comunidad Autónoma y Administración Local. La Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencias de enorme trascendencia para la Gestión Integrada de Zonas Costeras que se recogen en el nuevo Estatuto de Autonomía, destacan la ordenación del territorio y del litoral, urbanismo, gestión de recursos naturales, espacios naturales protegidos, puertos deportivos y pesqueros, patrimonio histórico, Zona de Servidumbre de Protección del Dominio Público Marítimo Terrestre, vertidos, pesca en aguas interiores, acuicultura, marisqueo, etc.

El reparto y asunción de competencias no siempre se ha realizado de forma apacible. Además del contencioso generalizado entre el Estado y la mayoría de las Comunidades Andaluza, a raíz del texto original de la Ley 22/88 de Costas, y que terminó en el Tribunal Constitucional, se han sucedido otros muy significativos. En Andalucía algunos conflictos se han originado

por la gestión de espacios protegidos costeros y marinos, desarrollándose en escenarios como el de Cabo de Gata, Doñana, Mar de Alborán, etc. Recientemente, el Tribunal Constitucional ha fallado a favor de la Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con la gestión del Parque Nacional de Doñana. Las consecuencias no se hacen esperar y la Junta de Andalucía se ha hecho cargo de la gestión directa de este Parque Nacional.

Después de haber asumido la ahora denominada Cuenca Mediterránea, la Comunidad Autónoma de Andalucía hace lo propio con la gestión de la Cuenca Atlántica, que comprende los cursos de agua que mayoritariamente desembocan en esta parte del litoral andaluz. En el nuevo Estatuto de Autonomía se asume la competencia de nuestra mayor cuenca hidrográfica: la del Guadalquivir. Ello constituye una oportunidad de ensayar otras fórmulas e instrumentos para una gestión más integrada en el litoral andaluz; sobre todo si se piensa lo que implica, para nuestro modelo de gestión, la Directiva Marco del Agua.

La Administración Local, por su parte, tiene competencias relacionadas con la gestión de residuos sólidos, planeamiento urbanístico, depuración de aguas residuales, limpieza, ordenación de actividades y seguridad en las playas, etc. Es posible que no sean tan considerables en número pero sí en relevancia para la Gestión Integrada de Zonas Costeras; sobre todo si se tiene en cuenta que uno de los principales vectores de presión del litoral y sus recursos llega, al menos en Andalucía, a través del modelo de desarrollo urbanístico.

Como en esta escala suelen darse situaciones de escasez crónica de recursos, humanos y económicos, parece interesante resaltar el papel que pueden jugar otras administraciones jurídicamente adscritas al régimen local. Nos referimos a las Diputaciones Provinciales. Es preciso pensar en su potencial función impulsora, dinamizadora o catalizadora de proyectos para el litoral. Las Diputaciones pueden contribuir, con asesoramiento técnico o con ayuda financiera, a que los entes locales pongan en marcha con el Estado, con la Comunidad Autónoma de Andalucía o con ambas al mismo tiempo, iniciativas de interés compartido. Las Diputaciones disponen de recursos pero no de competencias, mientras que los municipios tienen ciertas responsabilidades para las que, con frecuencia, carecen de medios.

De lo expuesto se deduce que las competencias de la Administración General del Estado, la Comunidad Autónoma de Andalucía y los Municipios, convergen en el mismo espacio físico. Ello induce a pensar que la interpretación del litoral como hipotética unidad geográfica de gestión, choca frontalmente con un modelo de administración basado en el reparto de funciones en diferentes escalas territoriales. Por lo tanto, esta gestión fragmentada implica, a su vez, 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.

No se trata, sólo, de estrechar las relaciones entre los tres niveles territoriales de Administración. También dentro de la propia Junta de Andalucía se precisa una labor mejor coordinada y más cooperativa. Las razones para ello descansan en el hecho de que las funciones públicas competencia de la Comunidad Autónoma que interesan a la Gestión Integrada de Zonas Costeras, no residen en una sola unidad de gestión.

En efecto, las responsabilidades de mayor interés para la Gestión Integrada de la Zonas Costeras se reparten, como mínimo, entre cinco Consejerías: Medio Ambiente, Obras Públicas, Turismo, Agricultura-Pesca y Cultura. En cualquier caso lo anterior no significa que otras Consejerías no deban ser consideradas en cualquier proyecto de Gestión Integrada de

Zonas Costeras. Al contrario. Pi3nse en el papel tan destacado que pueden desarrollar otras Consejer3as para determinadas funciones (de Gobernaci3n para la coordinaci3n institucional, de Innovaci3n para el aporte de ciencia y conocimiento, de Econom3a y Hacienda para la planificaci3n de un determinado modelo econ3mico, etc.).

Por otra parte, derivado del *Derecho Internacional del Mar* existe una distinci3n jur3dico-administrativa b1sica entre Aguas Interiores y Aguas Exteriores (Mar Territorial y Zona Econ3mica Exclusiva). En este sentido, la Comunidad Aut3noma Andaluza aplica sus competencias y ha desarrollado una normativa en las primeras para las siguientes funciones: control de la calidad de las aguas litorales; regulaci3n de la pesca mar3tima, marisqueo y acuicultura; planificaci3n y gesti3n de Espacios Naturales Protegidos; y conservaci3n y manejo de especies marinas amenazadas.

En cambio, las Aguas Exteriores tambi3n pueden ser competencia de la Comunidad Aut3noma en el caso de la conservaci3n y uso de la biodiversidad del medio marino, aunque actualmente no existe una normativa que lo regule. Esta situaci3n se ha producido como consecuencia de la indefinici3n legislativa existente. En concreto, la Ley 4/1989 de Conservaci3n de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre posibilita a las Comunidades Aut3nomas la gesti3n de los recursos naturales marinos en Aguas Interiores y Exteriores aunque 3sta no haya desarrollado una normativa espec3fica.

Esta compleja situaci3n, derivada de un medio natural din1mico y complejo, requiere adem1s f3rmulas de cooperaci3n y coordinaci3n institucional. Esta afirmaci3n es clara cuando los espacios naturales y especies marinas est1n en aguas costeras de m1s de una Comunidad Aut3noma, requieran la colaboraci3n de la Administraci3n estatal en labores de polic3a o deban integrarse con competencias sectoriales tanto de la Administraci3n regional como estatal.

3.2.4. Instituciones andaluzas para la gesti3n de las zonas costeras: mapa de puntos de referencias

En Andaluc3a no existe una administraci3n, instituci3n o departamento especializado en la gesti3n del litoral. De esta forma, el enfoque de la gesti3n de los asuntos litorales pierde su car1cter unitario, integrado, y singular.

No obstante, en algunas Consejer3as de la Junta de Andaluc3a existen departamentos que tienen a su cargo cometidos muy espec3ficos del litoral. As3, desde la Direcci3n General de Prevenci3n y Calidad Ambiental (Consejer3a de Medio Ambiente) se gestionan los usos de la Zona de Servidumbre de Protecci3n del Dominio P1blico Mar3timo Terrestre, los vertidos al Dominio P1blico Mar3timo Terrestre, etc. Desde la Direcci3n General del Medio Natural (Consejer3a de Medio Ambiente) se llevan los programas de gesti3n sostenible del medio marino. La Direcci3n General de Pesca y Acuicultura (Consejer3a de Agricultura y Pesca) es responsable de la pesca en aguas interiores, y acuicultura y marisqueo. La Direcci3n General de Urbanismo (Consejer3a de Obras P1blicas y Transportes) ha creado hace muy pocos a3os las Oficinas del Litoral en las provincias de M1laga y C1diz (no son instituciones propiamente dichas sino refuerzos de un determinado servicio). Para la gesti3n del patrimonio cultural sumergido se ha creado el Centro de Arqueolog3a Subacu1tica (dependiente de la Consejer3a de Cultura). Tambi3n es reciente la creaci3n de la Agencia Andaluza del Agua (que acoge al Instituto del Agua de Andaluc3a, a la Direcci3n General de la Cuenca Atl1ntica, a la Direcci3n General de la Cuenca Mediterr1nea, etc.).

En los organigramas de nuestras instituciones andaluzas tambi3n deber3an ser objeto de atenci3n las empresas p3blicas. Su car1cter operativo y su especializaci3n las hace realmente interesantes de cara a la Estrategia Andaluza de Zonas Costeras. Entre otras cabe mencionar: EGMASA (Empresa de Gesti3n Ambiental de Andaluc3a), EPPA (Empresa P3blica de Puertos de Andaluc3a), EPSA (Empresa P3blica de Suelo de Andaluc3a), EPTA (Empresa P3blica de Turismo Andaluz), Empresa P3blica de Gesti3n de Programas Culturales, DAP (Empresa para el Desarrollo Agr3cola y Pesquero), etc.

Otras dos novedades relacionadas con la organizaci3n institucional, de extremo inter3s para la Gesti3n Integrada de Zonas Costeras, son:

- En 2005 se adscribe, a la Direcci3n General de Participaci3n e Informaci3n Ambiental de la Consejer3a de Medio Ambiente, la coordinaci3n facultativa de la *Experiencia Piloto para la Gesti3n Integrada de Zonas Costeras del Levante de Almer3a* dentro del Plan de Acci3n del Mediterr1neo.

- En 2006 se inician los tr1mites para la creaci3n de una nueva *unidad funcional dentro de la propia CMA: la del litoral y medio marino*. Esta unidad puede servir para incrementar la interlocuci3n con y entre las instituciones, facilitar el liderazgo institucional para determinadas actuaciones (especialmente aquellas que requieran del concurso de varias Consejer3as), permitir la continuidad en el tiempo de las iniciativas, se puede convertir en una referencia para los usuarios y otros administradores, hacer las veces de canal institucional de comunicaci3n, etc. Aunque lo que verdaderamente le puede dar sentido es su papel de elemento estructurante, de *facilitador*, de punto focal para emitir informaci3n espec3fica y, sobre todo, su funci3n al servicio de la coordinaci3n y de la impuls3n de proyectos de cooperaci3n.

Una de las funciones que preocupa m1s seriamente a los interlocutores y agentes sociales e institucionales, es la imprescindible coordinaci3n y cooperaci3n de las pol3ticas p3blicas, de la actuaci3n institucional frente al grave problema que representa la desaparici3n del espacio y los recursos costeros en Andaluc3a.

Pero la coordinaci3n y cooperaci3n entre administraciones y usuarios no tiene porqu3 residir de forma exclusiva en f3rmulas predeterminadas. La Ley 30/1992, de R3gimen Jur3dico de las Administraciones P3blicas y del Procedimiento Administrativo Com3n, brinda posibilidades que pueden utilizarse para abrir nuevos itinerarios. En dicha normativa se ofrecen caminos que facilitan la cooperaci3n entre administraciones; sobre todo entre el Estado y las Comunidades Aut3nomas, independientemente del sector al que pertenezcan, siguiendo el principio de lealtad institucional y el respeto de las competencias: se pueden crear3rganos para la cooperaci3n, se pueden firmar convenios de colaboraci3n, incluso llegando a establecer planes o programas de car1cter vinculante. Las relaciones entre las anteriores administraciones y la municipal se rigen por la legislaci3n b1sica en materia de R3gimen Local.

Dicha cooperaci3n ya tiene unos antecedentes hist3ricos dignos de considerar. Las Conferencias Sectoriales que la Ley define en su art3culo 5º fueron pensadas para mejorar la relaci3n entre la Administraci3n General del Estado y las Comunidades Aut3nomas, en aquellas materias en las que exista interrelaci3n competencial. Este instrumento, que proporciona soporte jur3dico y administrativo a la cooperaci3n entre instituciones p3blicas,

debería ser tenido en cuenta como una posibilidad más de aumentar el nivel de entendimiento y de cooperaci3n entre diferentes escalas territoriales de gesti3n p3blica.

Tambi3n la Comunidad Aut3noma de Andalucía debe explorar mecanismos innovadores para crear espacios de encuentro entre la Administraci3n Regional y los Ayuntamientos. Y conviene no olvidar que, en la experiencia internacional de Gesti3n Integrada de Zonas Costeras, el incentivo a la libre participaci3n no est1 reñido con el escrupuloso respeto a las competencias de cada instituci3n.

3.2.5. Instrumentos para la gesti3n de las zonas costeras en Andalucía: mapa de estrategias

Si bien en Andalucía no existe ning3n instrumento específico para la gesti3n integrada de sus zonas costeras, son numerosos los programas, planes y estrategias, elaborados por las distintas consejerías, que inciden directamente en la gesti3n del litoral andaluz.

Entre los documentos estrat3gicos más importantes es necesario mencionar la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible, el Plan de Ordenaci3n del Territorio de Andalucía, el Plan Andaluz de Medio Ambiente (2004-2010), el Plan General de Turismo y el Plan de Arquitectura Defensiva de Andalucía. Ninguno de ellos est1 específicamente pensado para un 1mbito litoral en el que se incluya el medio marino o se haga especial énfasis en la gesti3n de los recursos costeros. Tampoco contemplan la necesidad de un nuevo modelo de gesti3n. No obstante, los tres primeros incluyen propuestas específicas y de crucial trascendencia en los sentidos mencionados.

La *Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible. Agenda 21 Andalucía*, es uno de pocos instrumentos estrat3gicos de carácter integrado en Andalucía. Entre los contenidos que más directamente pueden relacionarse con la Estrategia Andaluza de Gesti3n Integrada de Zonas Costeras se localizan en las Áreas Temáticas “Conservaci3n del mundo marino y costero y gesti3n sostenible de sus recursos” y “Desarrollo integral del litoral”. De las orientaciones acordadas, destacan las continuas llamadas a una mejor coordinaci3n y mayor cooperaci3n, que haga más eficaz la funci3n p3blica de protecci3n y tutela del litoral. Pero tambi3n sobresale una interpretaci3n más integrada del litoral: donde a la incorporaci3n del medio marino en todas las polític1s, planes y programas sectoriales, se aña da la ordenaci3n en profundidad (sobrentendida para el 1mbito terrestre). Asimismo, se menciona de forma explícita la conveniencia de diseñar nuevos instrumentos que eviten la degradaci3n observada.

Dentro de los instrumentos estrat3gicos de naturaleza territorial destaca el *Plan de Ordenaci3n del Territorio de Andalucía (POTA)*, aprobado en 2006. El punto de partida respecto al litoral es doble: Por un lado, le reconoce unidad territorial al ser identificado como un 1mbito dotado de cierta homogeneidad en lo físico-natural y en lo social-econ3mico. Por otro, identifica el litoral como el espacio más dinámico de la regi3n desde el punto de vista demogr1fico, territorial y econ3mico. El contenido más interesante del POTA, y que afecta a la Estrategia Andaluza de Gesti3n Integrada de Zonas Costeras, se refiere al denominado “Programa Regional de ordenaci3n del litoral”. En efecto, una Directriz propone la *elaboraci3n de un instrumento de ordenaci3n general a escala regional que, tomando como punto de partida la experiencia de las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía, incorpore los criterios, más globales, que actualmente se desarrollan en torno a la gesti3n integrada de zonas costeras*. Este futuro instrumento deberá *informar e integrar los*

contenidos de OT desarrollados a escala subregional y establecer criterios de coordinación con políticas regionales concluyentes sobre el litoral.

Por su parte, el *Plan de Medio Ambiente de Andalucía* (2004-2010) constituye el instrumento estratégico más importante de política ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Además de suponer un esfuerzo de carácter participativo en el proceso de su formulación, incorpora las competencias asumidas en relación a la gestión de las cuencas hidrográficas intracomunitarias. Entre sus objetivos destaca la intención de “Consolidar la gestión integrada del litoral desde la perspectiva de la sostenibilidad”.

Dos de las líneas estratégicas que estructuran este Plan son especialmente interesantes para la GIZC en Andalucía: *Gestión integral de los recursos hídricos y Gestión ambiental integrada del litoral*. Dentro de esta última existen dos Programas: el de mejora de la calidad ambiental y el de gestión ambiental del litoral. En ellos se establecen medidas para desarrollar una estrategia andaluza para la aplicación de los principios de la Estrategia Europea de Zonas Costeras.

Por otro lado, se han elaborado ciertos instrumentos como el *Programa de Gestión Sostenible de Recursos para la Conservación del Medio Marino Andaluz*, el *Plan de Policía de Aguas Litorales de Andalucía*, las *Zonas Idóneas para el desarrollo de la acuicultura en el litoral andaluz*, de gran relevancia al incidir en el medio marino.

También, es necesario mencionar el proyecto “Criterios para la gestión de la Zona de Servidumbre de Protección del Dominio Público Marítimo Terrestre de Andalucía”. El principal interés de esta iniciativa radica en la especial atención que ha requerido la integración de ámbitos geográficos y administrativos, en la participación institucional que caracterizó su diseño y su implantación a modo de experiencia real. Por primera vez desde que fueron transferidas las competencias del Estado (1994), la Comunidad Autónoma posee un nivel de detalle adecuado para responder a la presión creciente de las actividades humanas en esta franja que oscila entre 20 y 100 metros a partir de la “Ribera del Mar”.

A modo de conclusión apuntamos algunas ideas generales que surgen del análisis de los documentos estratégicos que posee la Junta de Andalucía:

- La mayor parte de los instrumentos estratégicos profundizan en aspectos relacionados con la planificación de las actuaciones y no con el modelo de gestión que debe llevarlas a la práctica.
- No se observa correspondencia entre la elaboración de instrumentos estratégicos y la posterior evaluación de la eficacia de los mismos.
- Casi todos los documentos estratégicos aducen la necesidad de sustituir la visión sectorial que se tiene del litoral por una más integrada. Sin embargo, muy pocos dan ese salto cualitativo.
- Los documentos que afectan al litoral en mayor medida proponen, de forma explícita, la elaboración de un instrumento de tipo estratégico que responda a las necesidades de la gestión de las zonas costeras de Andalucía.
- Los instrumentos estratégicos más importantes para la gestión del litoral y sus recursos, 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.

3.2.6. Aspectos económicos de la gestión de las zonas costeras: mapa de recursos

En relación con los aspectos económicos llama la atención que, en términos generales y para un tema de tanta trascendencia, haya tan poca información disponible. Además, dicha información está muy dispersa entre numerosos organismos e instituciones públicas. No obstante del análisis de las partidas presupuestarias de la Junta de Andalucía de 2005 y 2006 se desprenden algunas ideas muy elementales:

a. *Desequilibrio entre los ingresos producidos gracias a los recursos del litoral y los gastos derivados de su protección y conservación.* Las oportunidades que brinda el litoral para el desarrollo económico explican que buena parte de los recursos disponibles se dirijan hacia las zonas costeras. La concentración de la población justifica que muchas de las inversiones en infraestructuras y equipamientos productivos hayan tenido aquí su destino. Actividades como la pesca, la acuicultura, la industria, el comercio marítimo, la producción de energía, la agricultura, el turismo y el ocio, etc. movilizan formidables cantidades procedentes del sector privado que generan importantes beneficios. En especial las ligadas al ocio y al recreo, han sido capaces de atraer miles de millones de euros en inversiones inmobiliarias sólo en las dos o tres últimas décadas.

El proceso de concentración económica anterior ha descansado, hasta el momento, en la utilización no siempre racional de los recursos litorales (suelo, agua, playas, paisaje, etc.). Pero al mismo tiempo se observa que las inversiones dirigidas a la protección, conservación y recuperación de esos mismos recursos, aunque aumentan, son todavía insuficientes. El estado de deterioro en el que se encuentran algunos tramos costeros avala tal afirmación. La primera conclusión de este razonamiento general es bastante sencilla: no hay equilibrio entre los beneficios que proporciona el litoral y el costo de su mantenimiento, vigilancia y regeneración. Se constata un evidente modelo insostenible de gestión económica en el litoral andaluz.

b. *Desequilibrio mantenido o auspiciado, también, desde el sector público.* El litoral andaluz constituye un área de especial interés social y económico para las inversiones públicas. Pero presenta, a la vez, rendimientos muy atractivos para las inversiones privadas. Estas últimas, sobre todo a través de la actividad inmobiliaria, son capaces de movilizar un fantástico caudal financiero. Y es en este punto fuerte, precisamente, donde radica la principal amenaza para la conservación de los principales atributos naturales del litoral.

En efecto, un considerable número de municipios marítimos, a los que se añaden algunos de la retaguardia costera, ha optado por facilitar el desarrollo inmobiliario de grandes superficies de su territorio. Para ello se utilizan los instrumentos propios del planeamiento urbanístico que, no olvidemos, son responsabilidad directa de la Administración Local pero que tienen la supervisión y control de la Comunidad Autónoma. Resulta evidente que lo anterior se liga, en bastantes ocasiones, a la necesidad que tienen los Ayuntamientos de captar parte de ese fabuloso caudal financiero que el mercado moviliza. Sufragar los gastos corrientes de un municipio es la razón subyacente que a menudo se arguye para explicar un proceder que, en muchas ocasiones, es difícilmente justificable.

Algunos factores relacionados con la gestión pública contribuyen al mantenimiento crónico de un desequilibrio en términos contables. Dicho desequilibrio se manifiesta en una pérdida neta de capital natural o social, debido a prácticas insostenibles. Ello proyecta señales inconfundibles de déficit de protección, mantenimiento y reposición para los recursos del

litoral. Lo anterior es posible que guarde estrecha relación con la falta de metas y compromisos políticos compartidos, insuficiente fiscalización y control públicos, precariedad de medios disponibles, ausencia de instrumentos eficaces, limitada cooperación interadministrativa, etc.

c. Origen exclusivamente público de los recursos destinados a la ordenación, protección o recuperación del litoral. En Andalucía, al contrario de lo que sucede en otros países, apenas se prodiga una cultura privada de protección y conservación de los recursos públicos litorales. En consecuencia, prácticamente todos los fondos utilizados para la gestión de las zonas costeras y sus recursos, provienen del presupuesto de la hacienda pública.

A las inversiones consignadas en las cuentas de la Comunidad Autónoma de Andalucía se añaden aportes procedentes de otras Administraciones Públicas, principalmente del Estado, pero también de la Unión Europea. Los Fondos Estructurales de Desarrollo Económico y los de Cohesión, entre otros, han contribuido de forma importante a financiar los temas directamente relacionados con la gestión del litoral y sus recursos (LIFE para proyectos ambientales, IFOP vinculados a iniciativas relacionadas con la pesca y acuicultura, TERRA para los relacionados con la política territorial, etc.).

Se comprueba que la procedencia de fondos públicos es muy diversa. En la Comunidad Autónoma de Andalucía son varias las Consejerías que invierten o emplean fondos específicos en la gestión del espacio y recursos litorales: de Medio Ambiente, de Agricultura y Pesca, de Obras Públicas y Transportes, de Turismo, etc. Por esta razón una contabilidad regional no resulta tarea sencilla. Otras Consejerías también tienen previsto algún tipo de gasto relacionado con la gestión del litoral, como Gobernación o Cultura.

d. Primacía de un destino productivo de la inversión. El Ministerio de Medio Ambiente, por ejemplo, suele sufragar gastos asociados a la regeneración de playas y a la construcción de paseos marítimos. Este tipo de obras de ingeniería ha supuesto, entre 1988 y 2001, una media que oscila entre el 60 y el 75% del presupuesto de la Dirección General de Costas. La localización preferente de tales inversiones se produce en ámbitos totalmente urbanizados y, en gran medida, turísticos. Se ha prestado poca atención presupuestaria a la recuperación o protección de los valores ambientales de los recursos naturales del DPMT.

Afortunadamente, la administración ambiental andaluza no repite el esquema inversor antes descrito. El gasto sesga mucho más hacia finalidades estrictamente ligadas con la protección y conservación ambiental: dispositivo contra incendios (las sierras litorales y sus pinares han soportado durante años este permanente peligro), recuperación de especies amenazadas (enebrales costeros, por ejemplo), gestión de espacios naturales protegidos (recordemos que la mayor parte de nuestras marismas y tramos costeros bien conservados lo son), etc.

En cualquier caso la capacidad inversora neta de la Consejería de Medio Ambiente en las zonas costeras es modesta. Solo hay que pensar, por ejemplo, que una de las últimas inversiones anunciadas del Programa de Actuaciones para la Gestión Integrada del Litoral Andaluz (2006), destinada a la conservación de los ecosistemas litorales (equipamientos vinculados al medio marino-costero), supone un verdadero esfuerzo presupuestario y ronda los 14 millones de euros.

Por otra parte, la Junta de Andalucía ha destacado en las zonas costeras por un gasto considerable asociado a la gestión de los recursos hídricos; depuración de aguas residuales,

control de vertidos a las aguas litorales, etc. Gastos que, presumiblemente, aumentarán en los próximos años debido a las nuevas competencias asumidas. De igual manera, los fondos públicos empleados en reforzar los controles urbanísticos en el litoral andaluz, en recuperar nuestros caladeros, en proteger nuestro patrimonio cultural, etc. suponen cantidades significativas.

Pero los importes antes mencionados, siendo de cierta trascendencia, no lo parecen tanto cuando se comparan con los destinados a finalidades estrictamente productivas: infraestructuras portuarias, promoción turística y actuaciones en nuestras playas, renovación de la flota pesquera, fomento de la acuicultura, etc.

Del análisis de los presupuestos autonómicos por Consejerías es posible resaltar que:

- Existe un número considerable de partidas presupuestarias destinadas al espacio litoral o a sus recursos. Lo anterior confirma la relevancia que nuestras zonas costeras están alcanzado en los últimos años por diversos motivos. Es posible que ello sea debido a las necesidades de nuestro modelo territorial y de desarrollo, por un lado, pero también a su evidente deterioro, por otro.
- 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.
- 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.

3.2.7. Formación y capacitación de los administradores: mapa de geografía muy humana

Dentro de nuestro contexto administrativo el *gestor costero* se identifica con un funcionario público o con un técnico contratado, directa o indirectamente, al servicio de la Administración vinculada al espacio o a los recursos costeros. Dicho colectivo también está integrado por responsables políticos que toman decisiones dentro de la Administración o de las Empresas Públicas.

Cuando se analizan los conocimientos y capacidades necesarias para un gestor costero, aparecen tres focos principales de atención: análisis estratégico, ecosistemas costeros y comprensión cultural. De lo anterior se deduce que la noción de *gobernanza* está implícita en la formación de este tipo de gestores, que profesionalmente y con frecuencia, se desenvuelven en un contexto socialmente conflictivo o problemático.

Hasta fechas muy recientes no ha existido en España formación especializada en Gestión Integrada de Zonas Costeras con el perfil apropiado, ni siquiera parecido. En consecuencia, sobre nuestros administradores conviene conocer, al menos, dos aspectos bien diferentes: su formación original y su capacitación actual.

En la Junta de Andalucía la diversidad formativa de sus técnicos y funcionarios es considerable. Aunque no existen unidades específicamente dedicadas a la gestión de los asuntos del litoral, el hecho de ser una Administración Pública de reciente creación asegura la captación de técnicos con nuevas titulaciones. La incorporación a la Junta de Andalucía de

geógrafos, de licenciados en Ciencias Ambientales y en Ciencias del Mar, por ejemplo, enriquecen las perspectivas desde las que el litoral debe ser interpretado. Estos nuevos profesionales vienen a complementar los tradicionales puntos de vista del Derecho, de la Biología, Economía, Arquitectura, o cualquiera de las Ingenierías (de Montes, Forestal, Industrial, de Obras Públicas, Caminos Canales y Puertos, etc.). En consecuencia, conviene prestar atención a este reciente fenómeno de incorporación de profesionales con titulaciones de gran interés para la Gestión Integrada de Zonas Costeras.

La búsqueda de posibilidades formativas existentes en Andalucía, y que pudieran interesar a la Gestión Integrada en Zonas Costeras, se ha centrado en la oferta del Instituto Andaluz de la Administración Pública, por un lado, y en la del Sistema Universitario Andaluz, por otro. En el primero, verdadero instrumento para la formación de los empleados públicos, se ha examinado el programa para 2006 y no se han encontrado cursos relacionados, directa o indirectamente, con la GIZC.

No obstante lo anterior, la oferta formativa hallada en las hojas electrónicas de las diferentes Consejerías ha sido considerable. Lo que sucede es que casi ninguna, a excepción de la de Medio Ambiente y la de Agricultura y Pesca, ha tratado el litoral o sus recursos, y mucho menos los aspectos ligados a su gestión.

En el Sistema Universitario Andaluz destaca la Universidad de Cádiz, que mantiene la oferta formativa más variada y especializada en temas de Gestión Integrada de Zonas Costeras (Cursos de verano, desde 1990; Cursos de doctorado; Curso de Experto, Master, etc.), dirigidos no sólo a universitarios sino también a técnicos funcionarios relacionados con la gestión del espacio y los recursos costeros.

También la Universidad Pablo de Olavide tiene previsto empezar en septiembre de 2006 un Master *on line* sobre Gestión Integrada de Zonas Costeras en el Mediterráneo. Esta interesante iniciativa de formación, impartida en inglés y dirigida a técnicos de los países del Mediterráneo.

Por último, la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, con motivo de la preparación del CAMP (Coastal Area Management Programme) del Levante de Almería, organizó en Rodalquilar un curso de corta duración sobre GIZC para técnicos y funcionarios. El interés mostrado por esta convocatoria animó, también a la Consejería de Medio Ambiente, a una nueva empresa: la organización del Seminario Internacional sobre Capacitación para la Gestión Integrada del Medio Litoral Mediterráneo, celebrado en Almería (2005). Y la respuesta tan positiva dada permite reconocer la hipotética demanda que existe sobre la formación en temas tan novedosos.

Las conclusiones que pueden obtenerse acerca de la formación sobre Gestión Integrada de Zonas Costeras son las siguientes:

- 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 Administración Pública considera la formación en gestión de zonas costeras litorales como un asunto de interés para la Junta de Andalucía.
- Las escasas iniciativas de formación en GIZC desarrolladas, para técnicos y funcionarios de la Junta de Andalucía, ha venido de la mano de la Consejería de Medio Ambiente y a través

de proyectos internacionales (Unión Europea y Naciones Unidas), habiendo sido ejecutados por las universidades andaluzas.

- El Sistema Universitario Andaluz ha cofinanciado, hasta su consolidación, una línea de investigación y formación particularmente vinculada a la Gestión Integrada de Zonas Costeras. En la actualidad existen grupos de investigación exclusivamente dedicados a la planificación y gestión de las zonas costeras.

- No se han encontrado mecanismos que aseguren la relación permanente entre la oferta formativa de la Universidad sobre Gestión Integrada de Zonas Costeras, 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 necesidades formativas para la gestión de los asuntos costeros (habilidades sociales (resolución de conflictos, búsqueda de consenso...), destrezas personales (capacidad de análisis y síntesis en procesos y problemas complejos...), técnicas directivas, etc. no son valoradas, todavía, de forma suficiente en la oferta existente.

3.2.8. Información pública y conocimiento técnico científico: mapa de energías renovables

La Junta de Andalucía es, probablemente, una de las instituciones autonómicas que más información tiene y pone a disposición de los ciudadanos a través de internet. En la mayoría de las páginas electrónicas la información específica que posee cada una de las Consejerías, se organiza en áreas temáticas.

La mayoría de la información del litoral que ofrecen las diferentes Consejerías (Consejerías de Medio Ambiente; Obras Públicas y Transportes; Turismo, Comercio y Deporte; Agricultura y Pesca; Cultura) como base para la cooperación y participación social se presenta por lo general en forma de informes, estadísticas y cartografía. El hecho de estar muy dispersa, entre las distintas consejerías e incluso dentro de ellas, ocasiona gran dificultad para su consulta.

La fuente de los datos estadísticos suele ser de la propia Consejería o de Empresas Públicas asociadas. En el caso de la cartografía, su elaboración corresponde bien a la Consejería, bien al Instituto Geográfico Nacional o Instituto de Cartografía de Andalucía. Actualmente, la mayor parte de la información se encuentra en soporte digital. Aunque gran parte de la cartografía también es accesible en soporte convencional. Por otro lado, sorprende el hecho de que no aparezcan en Internet los proyectos realizados por las universidades, los centros de investigación, las empresas privadas, ONG's, etc.

Igualmente se echa en falta que la información se presente en un formato más amigable, que no sea de carácter tan técnico, que llegue mejor al ciudadano y logre interesarlo. De esta forma se podría acelerar el proceso de sensibilización y concienciación pública sobre a los problemas y oportunidades del litoral. Y también respecto a los objetivos, normas y consecuencias de las decisiones políticas. Un ejemplo digno de consideración es el *Boletín semanal digital de información agraria-pesquera* que edita la Consejería de Agricultura y Pesca.

Las lagunas detectadas, después del estudio de la información disponible, son las relacionadas con el medio marino, la Zona de Servidumbre de Protección del Dominio Público Marítimo Terrestre, el estado de los recursos vivos marinos, el patrimonio arqueológico subacuático,

planeamiento urbanístico, y, en general, aspectos relacionados con la financiación y las inversiones públicas.

Finalmente, es preciso advertir que se aprecia un fuerte desequilibrio en la información ambiental disponible para las distintas zonas costeras. Destacando, lógicamente, aquellas que forman parte de la red de espacios naturales protegidos (RENPA).

En Andalucía, el conocimiento técnico científico disponible para la toma de decisiones también es muy completo y variado. En ese sentido nuestra Comunidad Autónoma tiene una fortaleza relevante. La mayoría de las Consejerías cuentan con herramientas muy novedosas y sofisticadas para gestionar la información. Destacan: el Sistema de Información Ambiental de Andalucía, Sistema de Gestión de Proyectos, Sistema de Gestión de Consultas, Gestión de Estadísticas Ambientales, Sistema de Información Geográfica de la Zona de Servidumbre de Protección (Consejería de Medio Ambiente), Sistema de Información Geográfico del Litoral de Andalucía, SIGLA (Consejería de Obras Públicas y Transportes), Sistema de Análisis y Estadísticas de Turismo de Andalucía, Sistema de Información Territorial del Turismo de Andalucía (Consejería de Turismo, Comercio y Deporte), Sistema de Información Geográfico Acuícola (Consejería de Agricultura y Pesca), Sistema de Información sobre Patrimonio Histórico de Andalucía (Consejería de Cultura).

Sobre el análisis de la información del conocimiento técnico científico de la Junta de Andalucía necesario para la toma de decisiones se señalan algunas consideraciones: El conocimiento del litoral tiene graves carencias en el medio marino; En bastantes departamentos de la administración autonómica la utilización de la información específica o de los Sistemas de Información Geográfico se circunscribe a expertos contratados o a los técnicos de la unidad que la genera; El SIGLA es uno de los pocos ejemplos de cooperación entre dos o más Consejerías que tienen como objetivo integrar información referente al litoral, de todas formas éste aun no ha dado el salto cualitativo para ser utilizado por parte de los usuarios finales en el proceso de toma de decisiones; En ocasiones la información está disponible solo en los Servicios Centrales de cada Consejería y es más difícil acceder a ella desde cualquier unidad periférica; No se ha encontrado ningún ejemplo operativo de información integrada para la gestión del litoral.

En términos generales puede afirmarse que la Junta de Andalucía dispone de un importantísimo caudal de información sobre el litoral que pone, en gran medida, al servicio de los ciudadanos y de sus administradores; que se ha asumido, como política pública, la revolución de las tecnologías de la información, pero que los beneficios de ésta última queda, en ocasiones, restringida a expertos o especialistas y, por tanto, la información no siempre circula por los canales en los que se toman las decisiones importantes para el litoral; no existiendo un centro u organismo que recopile, organice, haga homogénea, interprete, etc. esta información.

Por último, no se observa una estrategia bien definida a partir de la utilización de la información como energía que alimente los procesos de participación pública y cooperación institucional.

3.2.9. Educación y concienciación para la sostenibilidad del litoral andaluz: mapa de inversiones de futuro

En Andalucía, la educación para la sostenibilidad implica a organismos sociales e instituciones muy dispares; también se dirige a ámbitos geográficos muy diversos. En nuestra comunidad las administraciones públicas, local, provincial y autonómica, han ido realizando e incrementando, de forma progresiva, programas, planes y proyectos de educación ambiental en sus políticas públicas, destacando las iniciativas llevadas a cabo por la Junta de Andalucía.

Actualmente, la Consejería de Medio Ambiente tiene en marcha numerosos programas de educación ambiental orientados a diversos grupos sociales, predominando los destinados a los centros educativos no universitarios.

El programa de educación ambiental **Aldea** representa el principal esfuerzo de la Consejería de Medio Ambiente y lo lleva a cabo en colaboración con la Consejería de Educación y Ciencia. En las zonas costeras andaluzas, este programa puso en marcha la campaña de Educación Ambiental “Cuidemos la Costa” en 1992. Su objetivo es el fomento de la educación ambiental relacionada con el medio costero marino en los centros de enseñanza del litoral andaluz. Realiza diversas actividades como la formación de profesorado y exposiciones itinerantes sobre el litoral andaluz; pero la actividad principal es su participación en la Red Coastwatch Europa.

La **Red Coastwatch Europa** es un proyecto de voluntariado y educación ambiental que se realiza de forma conjunta en todo el litoral europeo. Su objetivo es promover la atención y la protección sobre el litoral y el medio marino, a través de la obtención participativa de información acerca del estado ambiental del litoral. En Andalucía, y desde 1992, esta red ha promovido la implicación estructurada de entidades sociales y asociaciones de voluntariado ambiental con la participación anual de unas 25 entidades y más de 300 voluntarios en la evaluación de unos 400 km lineales de costa.

Otra experiencia de educación ambiental en el litoral andaluz es el **Programa de Educación para la conservación y protección de las especies marinas amenazadas del litoral**, desarrollado en 1996 por el Centro de Recuperación de Especies Marinas de Andalucía (CREMA) de Málaga, dentro de la Iniciativa Comunitaria Interreg. Recientemente, el Proyecto LIFE-Naturaleza de Conservación de hábitats litorales de la provincia de Cádiz (2003-2006) ha puesto en marcha una campaña de sensibilización y divulgación de los valores naturales del litoral de la provincia de Cádiz entre la población residente y visitante.

A esta oferta hay que añadir las campañas de dinamización y otras actividades educativas desarrolladas en equipamientos de uso público de los espacios naturales protegidos litorales que promueve la Consejería de Medio Ambiente.

Además, esta misma consejería dispone de serie de instalaciones y servicios para mejorar el conocimiento y facilitar su disfrute por parte de los ciudadanos. En la actualidad, los 800 kilómetros de costa andaluza concentran una sexta parte de los equipamientos e infraestructuras de uso público ofertados en toda la Comunidad. Estos equipamientos se plantean como recursos para la educación ambiental; y son fundamentales para dar a conocer y realizar la puesta en valor de los Espacios Naturales Protegidos litorales andaluces.

El conjunto de equipamientos de uso público en el litoral andaluz se completa con centros de educación ambiental, algunos de ellos ligados a Espacios Naturales Protegidos. En general, son una minoría los orientados específicamente a la enseñanza del litoral: Aula del Mar de Cabo de Gata “El Corralete” (Almería), Aula Marina “El Terrón” (Huelva), Aula del Mar de Málaga (Málaga) y Centro de Visitantes del Litoral y Corrales de Rota (Cádiz). Se han creado otros centros pero sus actividades no están restringidas a la temática costera.

En cuanto a materiales didácticos de temática litoral cabe afirmar que son pocos, aunque diversos (manuales, folletos, etc.) y se publican de manera muy irregular o esporádica. Entre ellos destacan los manuales orientados al profesorado y el alumnado “Cuidemos la Costa. El libro del profesorado y del alumnado”, “El litoral onubense. Recursos para la educación ambiental”, “Educación ambiental en el litoral malagueño”, “El litoral de la provincia de Cádiz. Manual para el profesor”, y otras guías de ENP.

Un documento de interés en esta materia es la Estrategia Andaluza de Educación Ambiental (EAdeA), proyecto liderado por la Consejería de Medio Ambiente. En su diagnóstico considera de vital importancia la educación ambiental en el litoral.

El voluntariado ambiental también es otra fórmula de concienciación y sensibilización de la sociedad civil, en relación a la conservación y a la promoción de la sostenibilidad. Desde 1995 la Consejería de Medio Ambiente, promueve el Programa de Voluntariado Ambiental, desarrollando numerosas actividades vinculadas al ámbito litoral. Destacan por su relación con las zonas costeras la Red de Voluntarios Ambientales del litoral andaluz, el Programa Migres, el Proyecto Eremita y la Red Coastwatch, Red de Voluntarios Ambientales en Espacios Naturales Protegidos, los Campos de Voluntariado Ambiental y los Proyectos Locales de Voluntariado.

Las iniciativas de educación para la sostenibilidad llevadas a cabo por otras Administraciones Públicas, especialmente pensadas para el litoral, son escasas. La principal razón de esta carencia es la falta recursos económicos, sobre todo de los Ayuntamientos. En el caso de las Diputaciones Provinciales, son pocos y sin continuidad los programas de educación ambiental enfocados a las zonas costeras. En la actualidad están en marcha algunos proyectos, como los cursos de formación para el profesorado de la educación ambiental en la Diputación de Málaga “Curso de monitor de educación ambiental en el medio marino”, y el proyecto educativo “Conociendo La Rábida” de la Diputación Provincial de Huelva.

Algunas ideas o **conclusiones** generales se obtiene de lo descrito anteriormente:

- La CMA de la Junta de Andalucía es la Administración que más ha desarrollado, y con diferencia, una línea de trabajo de educación ambiental orientada específicamente a las zonas costeras. Desde hace casi tres lustros se llevan a cabo iniciativas de este tipo.
- A pesar de lo anterior hay que reconocer que lo hecho hasta el momento sobre educación para la sostenibilidad es muy positivo pero insuficiente. Los esfuerzos realizados en este campo mantienen una dirección adecuada, aunque la falta de recursos también resulta evidente.

3.2.10. Participación social y cooperación institucional para la gestión de las zonas costeras en Andalucía: mapa de fuerzas aliadas

El fuerte componente social de la gestión costera implica que la participación ciudadana sea indispensable. En este sentido, gran parte del espacio litoral forma parte del dominio público: marítimo terrestre, portuario, hidráulico, etc. Igualmente, sus recursos naturales y culturales son también públicos.

En las zonas costeras coinciden, además, una serie de intereses y actores de diverso tipo que entran en conflicto frecuentemente como consecuencia de las decisiones tomadas por la administración en relación con el establecimiento de autorizaciones o prohibiciones de determinados usos que no son compatibles con la conservación. También cabe recordar que la gestión participativa constituye un elemento imprescindible en la búsqueda del consenso. De esta manera se avanza hacia una gestión más integrada. En el proceso de toma de decisiones participan, en mayor o menor medida, distintos órganos que se ocupan de asesorar o fomentar la cooperación y coordinación entre los diferentes sectores y administraciones que comparten intereses en el litoral.

En Andalucía la participación social en temas que interesan a la Gestión Integrada de Zonas Costeras se encauza a través de numerosos órganos colegiados que facilitan al mismo tiempo la participación pública y la cooperación institucional, que se traducen en Comisiones o Consejos, Regionales o Provinciales.

Adscritos a la **Consejería de Medio Ambiente** existen diferentes órganos colegiados que intervienen en la administración de los recursos naturales litorales. Dichos órganos se pueden estructurar en tres niveles o ámbitos territoriales. Con este esquema se pretende cubrir todos los escalones posibles de coordinación, asesoramiento y participación social en la gestión del medio natural. Cada uno de estos escalones de responsabilidad tiene unos fines, una composición de miembros y una diversidad de representación variable. Lógicamente, al ser el nivel de responsabilidad en la gestión muy distinta, la índole de los temas varía y el rango de los miembros que representan a los diversos colectivos e instituciones difiere cada uno de ellos.

A escala regional y para aspectos más generales del medio ambiente se ha creado el *Consejo Andaluz de Medio Ambiente*; en materias forestal, de flora y fauna silvestres, caza y pesca continental se establece el *Consejo Andaluz de Biodiversidad*; el *Comité Andaluz de Humedales*, centra su labor en la conservación y uso racional de zonas húmedas de Andalucía. En relación con la gestión del agua son varios los órganos instituidos a tal fin: *Consejo Andaluz del Agua*; *Comisión del Agua de la Cuenca Mediterránea Andaluza*; *Consejo Interdepartamental del Agua*.

A escala provincial, por su parte, se han constituido los *Consejos Provinciales de Medio Ambiente y Biodiversidad* en materia cinegética, piscícola, forestal, de flora y fauna, y ambiental. Por último, a nivel de los Espacios Naturales Protegidos, cada Parque Natural cuenta con una *Junta Rectora* y las Reservas y Parajes Naturales de reconocimiento internacional disponen de un *Patronato*.

Adscrito a la Consejería de la Presidencia, el *Comité de Acciones Integradas para el Desarrollo Sostenible* viene funcionando como instrumento para el impulso de la política ambiental en Andalucía.

En el seno de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, como órgano consultivo y de participación actúa a escala regional la *Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo*, que elabora informes para el mejor desarrollo de la política territorial de nuestra comunidad, así como para los proyectos, desarrollo y modificaciones de los planes de Ordenación del Territorio. Cada provincia, por su parte, dispone de una *Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo*, con función más consultiva y resolutoria que participativa.

En relación con la actividad turística, la labor de asesoramiento y consulta en la Consejería de Turismo, Comercio y Deportes, las realizan el *Consejo Andaluz del Turismo* y el *Consejo Interdepartamental en materia de turismo*.

En la Consejería de Cultura, el órgano de consulta para aspectos relacionados con el patrimonio cultural andaluz lo constituye el *Consejo Andaluz de Patrimonio Histórico*. Este Consejo consta de seis Comisiones Andaluzas de Bienes Culturales, siendo la de mayor interés para la gestión costera la *Comisión Andaluza de Arqueología*. Por su parte, cada provincia y en apoyo a las Delegaciones Provinciales dispone de una Comisión Provincial del Patrimonio Histórico.

Algunas conclusiones se desprenden del análisis de los órganos colegiados de participación y consulta descritos anteriormente:

- En Andalucía no existen mecanismos ni canales de participación social, cooperación institucional o asesoramiento orientados, de forma específica, a la gestión integrada de las zonas costera. No obstante, existen numerosos órganos colegiados de interés para la gestión integrada.
- Dichos órganos sirven, también, para que el proceso de toma de decisiones se pueda desarrollar en un entorno administrativo más armónico. Es decir, estos instrumentos facilitan al mismo tiempo la participación pública y la cooperación institucional.
- De lo anterior se deduce la existencia de una valiosa e interesante cultura que pretende consolidar un modelo más participativo y cooperativo de gestión. Este valor se ha plasmado en la mayor parte de la normativa vigente
- 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. También habría que considerarse la ausencia de determinados representantes sociales en determinados órganos colegiados.
- En cualquier caso, la clave sigue estando en la interpretación de un proceso de toma de decisiones que aparenta ser más formal y representativo que activo y participativo.
- Para la Gestión Integrada de Zonas Costeras 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.).
- Nuestra Comunidad Autónoma 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.

4. Bases Estratégicas

4.1. Principios orientadores para una Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras

Las primeras preguntas que cabe formular en el apartado que ahora se inicia se corresponden con ¿qué son y para qué sirven los principios? Los principios son las bases de cualquier cosa, son las normas o ideas fundamentales que rigen pensamientos o conductas. En el caso de la EA-Gestión Integrada de Zonas Costeras servirán para dotar de filosofía a nuestras propuestas y decisiones; deben facilitar, incluso, orientaciones para la acción. Y es que de los principios se deriva la coherencia en el proceso completo de planificación y gestión.

Dichos principios pueden obtenerse incorporando aquellos que, por aceptados y extendidos, ofrecerán pocas dudas a los implicados en la EA-Gestión Integrada de Zonas Costeras. Para esta tarea se han utilizado dos documentos de enorme trascendencia en los que aparecen recogidos algunos de estos principios orientadores: el redactado por Naciones Unidas en 1992 y el que emana del Parlamento y del Consejo Europeo en su Recomendación diez años después. De ambos se ofrecerá una breve reseña y se extraerán algunas conclusiones de interés para la EA-Gestión Integrada de Zonas Costeras.

Tabla 5. Principios de la Gestión Integrada de Zonas Costeras

1. El área costera es un único sistema de recursos, cuya planificación y gestión requiere un enfoque especial.
2. El agua es la mayor fuerza integradora del sistema de recursos costeros.
3. Resulta esencial que los usos del mar y de la tierra sean considerados al unísono en el proceso de planificación y gestión.
4. El borde del mar es el principal foco de atención de los programas de gestión costera.
5. Los límites de la gestión costera deberían estar fundamentados en ciertos criterios y poder adaptarse a nuevas circunstancias.
6. El mayor énfasis en la gestión de los recursos costeros se hace para la conservación de los de propiedad pública.
7. La prevención de daños procedentes de amenazas naturales y la conservación de recursos son tratados en los programas de ICAM.
8. Todos los niveles de gobierno de un país deberían estar involucrados en la planificación y gestión costera.
9. El enfoque sincrónico entre naturaleza y desarrollo resulta especialmente apropiado para la costa.
10. En los programas de gestión costera se utilizan formas especiales de evaluar los beneficios económicos y sociales, y la participación pública.
11. La conservación para un uso sostenible es la mayor meta de la gestión de recursos costeros.
12. La gestión de usos múltiples es apropiada para la mayoría de los recursos costeros.
13. La implicación de los diferentes sectores afectados resulta esencial para el uso sostenible de los recursos costeros.
14. La gestión tradicional de los recursos debería ser respetada.
15. La evaluación de impacto ambiental es esencial en una gestión costera eficaz.

Fuente: Clark, 1992

En efecto, uno de los primeros autores que aborda de forma explícita los principios de la Gestión Integrada de Zonas Costeras es Clark (1992). Sus opiniones tuvieron gran eco

internacional al ser publicadas en un documento pionero que Naciones Unidas editó desde el Programa de Agricultura y Alimentación (FAO, 1992, pág. 48 a 66) primero, y refrendó poco después desde su Programa Ambiental (UNEP, 1995, pág.16). Incluso con posterioridad, la mayoría de organismos de NNUU o autores relevantes han utilizado sus ideas para la reflexión o como base de partida (Tabla 5).

Es probable que lo expresado en este documento no constituyera novedad absoluta. Especialmente porque en EEUU, desde los años ochenta del pasado siglo, ya existía una red de investigadores y estudiosos preocupados por el tema (Coastal Area Management & Planning Network). Ello hacía presagiar la pronta aparición del cuerpo formal de una nueva disciplina técnico-científica. Pero tampoco es menos cierto que tales ideas, hasta esa fecha, apenas habían traspasado los límites de los campus universitarios o de las instituciones académicas. No circulaban por los ámbitos propios de la gestión pública.

En cualquier caso, el énfasis realizado en el medio marino, en los recursos naturales públicos, en el concurso de todos los niveles de gobierno, en la búsqueda del equilibrio entre conservación y desarrollo, y en el reconocimiento de la singularidad y unidad del litoral, convierten a esta propuesta en un sólido cimiento donde puede descansar un planteamiento de naturaleza estratégica.

Por otra parte, los principios señalados por el Parlamento y el Consejo Europeo (Tabla 6), se decantan a partir de la experiencia desarrollada por la Comisión Europea en el Programa de Demostración sobre Gestión Integrada de Zonas Costeras. De ellos se desprende una vocación integradora en lo que respecta al ámbito geográfico, a los sectores de actividad, a los procesos naturales, a las escalas administrativas, a los agentes sociales e institucionales, etc. Tampoco cabe albergar dudas razonables sobre su utilidad para la EA-Gestión Integrada de Zonas Costeras.

Tabla 6. Principios para la Gestión Integrada de Zonas Costeras en Europa

1. Una perspectiva amplia y global (temática y geográfica) que tome en cuenta la interdependencia y disparidad de los sistemas naturales y las actividades humanas que tengan incidencias en las zonas costeras;
2. Una perspectiva a largo plazo que tenga en cuenta el principio de cautela y las necesidades de las generaciones actuales y futuras;
3. Una gestión modulada en un proceso gradual que facilite las adaptaciones según surjan problemas y evolucionen los conocimientos. Ello exige una sólida base científica relativa a la evolución de las zonas costeras;
4. Las características locales y la gran diversidad de las zonas costeras de Europa, de forma que pueda responderse a sus necesidades prácticas con soluciones específicas y medidas flexibles;
5. Un trabajo en sintonía con los procesos naturales y que respete la capacidad de carga de los ecosistemas, con lo cual las actividades humanas serán más respetuosas con el medio ambiente, más responsables socialmente y racionales, desde el punto de vista económico, a largo plazo;
6. La 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) en el proceso de gestión, por ejemplo mediante acuerdos y según el principio de la responsabilidad compartida;
7. El apoyo y la 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;

8. El recurso a una combinación de instrumentos destinados a facilitar la coherencia entre los objetivos de la política sectorial y entre la ordenación y la gestión.

Admitiendo que los principios mencionados son de utilidad para la EA-Gestión Integrada de Zonas Costeras, se subrayan varias conclusiones generales:

- Que el gran reto para la gestión pública en las zonas costeras sigue girando alrededor de la integración de sus dimensiones básicas: medios físicos, sectores productivos, agentes sociales, disciplinas científicas, escalas y unidades administrativas, etc.
- Que el inicio de un cambio en el modelo de gestión empieza por reconocer las singularidades de las zonas costeras. Entre ellas destaca el hecho de tener que romper con ciertas divisiones o barreras psicológicas que lleva implícita la tradicional cultura administrativa. Nos referimos, en especial, a que esta suele interpretar y abordar, por separado, los medios físicos y naturales en la gestión pública (ámbitos terrestres y acuáticos en este caso).
- Que además de la anterior dimensión, la Junta de Andalucía puede desarrollar otros principios que tiene asumidos como Administración Pública, esto es: facilitar la cooperación entre escalas y unidades administrativas (integración vertical y horizontal). Y es especial con la Administración Local, debido a que uno de los principales tensores del territorio y los recursos costeros proviene, precisamente, de competencias que dependen de los entes locales.
- Que el principio más elemental y el que permitirá un avance más rápido de los anteriores, es el reconocimiento, explícito, de que asistimos a una política pública concreta. Y esto debe calar antes entre aquellos que toman las decisiones y entre los funcionarios públicos. A partir de esta premisa o principio es, probablemente, cómo habría que empezar a trabajar y actuar en consecuencia.

Teniendo en cuenta los principios descritos, las recomendaciones europeas, así como las observaciones realizadas para el caso andaluz, se proponen los siguientes principios para la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras y Medio Marino:

1. La formulación de la estrategia debe estar en consonancia con las posibilidades reales de su implantación.
2. La estrategia contribuye a crear las condiciones necesarias para el avance hacia un modelo más integrado de gestión de las zonas costeras andaluzas.
3. La elaboración de políticas públicas explícitas enfocadas a la Gestión Integrada de Zonas Costeras tendría que ayudar, desde las propias instituciones, a conciliar el resto de políticas sectoriales.
4. La Junta de Andalucía debe fomentar la Gestión Integrada de Zonas Costeras a través de la cooperación con las instituciones internacionales y europeas, la AGE y los entes locales interesados en el espacio, los recursos o los procesos litorales.
5. La estrategia facilita el proceso de gobernanza de las zonas costeras a través del diálogo y el debate entre las partes interesadas.

6. La conciencia pública y política sobre la singularidad del litoral y sus necesidades aumenta con la difusión de la información disponible y la generación de nuevos conocimientos.
7. La movilización de las distintas fuerzas políticas, económicas y sociales resulta esencial para el desarrollo de la Gestión Integrada de Zonas Costeras.
8. La elaboración e implantación de la estrategia tiene que involucrar a los técnicos y funcionarios de la Junta de Andalucía.
9. La EA-Gestión Integrada de Zonas Costeras debe detectar las fuentes de donde se puedan obtener recursos suficientes para abordar su implantación.

4.2. Síntesis de los Elementos Estratégicos. Análisis DAFO

Tabla 7. Diagnóstico estratégico del modelo de gestión

| DEBILIDADES | FORTALEZAS |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ausencia de un soporte legal específico que respalde el cambio hacia un modelo más integrado de gestión. ✓ Falta de definición jurídica y administrativa del ámbito litoral para actuaciones concertadas y utilización de ciertos instrumentos operativos (EIA, EAE...). ✓ Interpretación terrestre de las zonas costeras. ✓ Excesiva fragmentación de las responsabilidades relacionadas con la gestión del litoral: entre las diferentes escalas administrativas y entre los distintos departamentos de la JA. ✓ No existe administración litoral, ni órganos de coordinación y cooperación específicos. ✓ No se ha desarrollado ningún instrumento estratégico específico de la GIZC. ✓ Número reducido de instrumentos operativos de carácter voluntario. ✓ Formación convencional (muy técnica) de los administradores frente a las necesidades de la GIAL (habilidades sociales). ✓ Recursos insuficientes y dispersos para una gestión más integrada de las zonas costeras. ✓ Información no integrada y deficitaria para el medio marino. Parte accesible solo para especialistas. ✓ Ausencia de mecanismos para la participación y cooperación en asuntos litorales. ✓ Escasos recursos dedicados a programas específicos de educación y concienciación. | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Conciencia de las políticas públicas para asumir un nuevo modelo de gestión de las zonas costeras. ✓ Legitimidad política para iniciar un proceso de cambio hacia un modelo más integrado de gestión (Parlamento Europeo, Parlamento y Gobierno de Andalucía, Instrumentos Estratégicos de algunas políticas públicas...). ✓ Sentido de gobernanza que cala en la acción de gobierno de la JA. Ello resulta muy beneficioso para un nuevo modelo de gestión de zonas costeras. ✓ Vitalidad legislativa del Parlamento de Andalucía y su interés por la GIZC. ✓ Numerosas competencias de la CAA con trascendencia para la GIZC. ✓ Varios instrumentos estratégicos importantes expresan su explícito acuerdo para desarrollar una iniciativa de GIZC. ✓ Diversidad profesional en los departamentos más vinculados a la GIZC. ✓ Grupos universitarios andaluces especializados en investigación y formación sobre GIZC. ✓ Varias Consejerías establecen vínculos entre sus programas presupuestarios y la gestión del litoral y sus recursos. ✓ Recopilatorios de información de gran interés y en formatos que permiten la utilización de las NTI. ✓ Participación pública y cooperación administrativa institucionalizadas. ✓ Programas educativos y de concienciación sobre temas litorales consolidados |
| AMENAZAS | OPORTUNIDADES |
| <ul style="list-style-type: none"> ✓ Lentitud de los cambios institucionales que contrasta con la rapidez de los procesos de degradación del espacio y los recursos. ✓ Modelo reactivo de gestión pública incompatible con la complejidad, dinamismo e interdependencia de los procesos socioambientales registrados en el litoral andaluz. ✓ Continuidad de la interpretación sectorial de la normativa aplicada a la gestión de las zonas costeras ✓ Desencuentro institucional entre diferentes escalas administrativas y entre departamentos de la JA. ✓ Insuficiente permeabilidad entre instituciones de la | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Demanda social creciente para una gestión más sostenible. ✓ Sectores económicos demandan otro modelo de gestión. ✓ Intención de establecer algunas alianzas estratégicas en el seno del propio gobierno andaluz en relación a una gestión más integrada de nuestras zonas costeras. ✓ Nuevas políticas relacionadas con los recursos hídricos. ✓ Contexto nacional e internacional muy favorable para iniciativas aplicadas a la GIZC. |

| | |
|--|--|
| <p>JA.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Énfasis en los instrumentos de planificación frente a los de gestión. ✓ Ausencia de programa formativo institucional que responda a necesidades de la GIZC. ✓ Mantenimiento del carácter esporádico y origen externo (proyectos europeos y de NNUU) de las iniciativas de formación específica. ✓ Desequilibrio entre la riqueza generada por los recursos del litoral y la financiación de su conservación o mejora. ✓ Se sigue interpretando que la información sobre el estado del litoral es información sobre su gestión. ✓ Carácter excesivamente formal y representativo de la participación y cooperación. | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Elevada conciencia sobre la necesidad de coordinación y cooperación institucional. ✓ Creación, a lo largo de los últimos años, de departamentos, órganos o instituciones que se han hecho cargo de tareas muy vinculadas al espacio o recursos litorales ✓ Efecto demostrativo del CAMP del Levante de Almería. ✓ Posibilidades de cooperación con la AGE, diputaciones, mancomunidades y municipios en relación a la GIZC. ✓ Vínculos más estrechos y permanentes entre el sistema universitario andaluz y las necesidades de formación y capacitación de la JA respecto a la GIZC. ✓ Posibilidad de desarrollar sus competencias en el medio marino. ✓ Creación de conciencia entre administradores a través de una mejor comprensión de procesos socioambientales. ✓ Compartir objetivos relacionados con la gestión del litoral entre programas presupuestarios de diferentes consejerías. ✓ SIGLA para la toma de decisiones y para los no expertos. ✓ Apertura de canales específicos para la participación pública y la cooperación institucional... |
|--|--|

Tabla 8. Síntesis del diagnóstico estratégico

| | |
|--|--|
| Debilidades | Fortalezas |
| Sistema institucional y administrativo que no responde a las necesidades de la GIAL; Superado por los acontecimientos | Voluntad compartida para la búsqueda de un nuevo modelo andaluz de gestión de zonas costeras |
| Amenazas | Oportunidades |
| Lentitud en la reacción, o parálisis, ante la urgente necesidad de un cambio | Decantar o acelerar las iniciativas políticas e institucionales constatadas. Aprovechar la evolución de la conciencia social. Liderazgo inicial CMA |

5. Planteamiento Estratégico

5.1. Metas y Objetivos Estratégicos para la Gestión Integrada de Zonas Costeras en Andalucía

Una vez expuesto el diagnóstico institucional, a través de los diez elementos estratégicos que lo trenzan; una vez señalados los esfuerzos realizados por las instituciones andaluzas, descritos los **objetivos operativos** y los retos que aún están pendientes, así como los principios rectores que deben guiar la acción, cabe proponer las correspondientes **metas y objetivos estratégicos** que faciliten la pauta para establecer las acciones estratégicas. No cabe duda que la relación entre unas partes y otras del razonamiento estratégico debe ser íntima, incluso consecuente.

Pues bien, la fusión de las ideas anteriores pueden traducirse en unas pocas, pero importantes, metas estratégicas. En principio, se decantan tres necesidades básicas relacionadas con la EA-Gestión Integrada de Zonas Costeras:

- Construir, con sólidos cimientos relacionales, una especie de coalición entre las principales unidades departamentales de la Junta de Andalucía, y las organizaciones ciudadanas más interesadas en caminar hacia un modelo más sostenible de gestión de Zonas Costeras.
- Crear instrumentos pensados y adaptados a los nuevos retos y necesidades de la gestión pública en las Zonas Costeras.
- También resulta imprescindible buscar recursos que permitan avanzar en el desarrollo de la estrategia definida para la Gestión Integrada de Zonas Costeras.

Tabla 9. Establecimiento de Metas Estratégicas para la EA-GIZC

| |
|---|
| <p>Meta Estratégica 1. Construir un sólido sistema de alianzas para una nueva política pública</p> <p>Meta Estratégica 2. Disponer de instrumentos apropiados para un modelo integrado de gestión costera</p> <p>Meta Estratégica 3. Conseguir los recursos necesarios para implantar la EA-GIZC</p> |
|---|

Cada meta estratégica debe ser desarrollada de manera que facilite el paso a un sistema de objetivos estratégicos que, en su conjunto, pretende conseguir los principios señalados en el apartado anterior. Así, la Meta Estratégica 1 tiene como Objetivos Estratégicos:

- Objetivo Estratégico 1: Formular una política institucional que permita a la Junta de Andalucía alcanzar un modelo integrado de gestión en las zonas costeras. Sería una especie de compromiso explícito y público ante los ciudadanos, usuarios o interesados en el litoral andaluz.
- Objetivo Estratégico 2: Mejorar la coordinación y cooperación, en asuntos relacionados con las zonas costeras, entre instituciones públicas; especialmente la interna de la propia Junta de Andalucía. Pero también entre ésta y la AGE y los entes locales.
- Objetivo Estratégico 3: Favorecer la participación pública de manera que los agentes sociales se conviertan en parte interesada de la EA-Gestión Integrada de Zonas Costeras y en agentes activos del sistema de alianzas.

Respecto a la Meta Estratégica 2 resulta imprescindible contar con instrumentos apropiados para un modelo integrado de gestión. Los objetivos estratégicos son:

- Objetivo Estratégico 4: Determinar nuevas funciones que favorezcan la Gestión Integrada de Zonas Costeras y, por lo tanto, nuevas responsabilidades institucionales que faciliten el desarrollo pertinente de los elementos estructurantes del sistema de gestión.
- Objetivo Estratégico 5: Modificar la normativa existente que sea incoherente o contradictoria con el nuevo modelo de gestión propuesto; Proponer a los órganos colegiados correspondientes aquella otra que resulte imprescindible para el avance de un modelo más integrado de gestión de las zonas costeras andaluzas y sus recursos.
- Objetivo Estratégico 6: Implantar en el litoral andaluz instrumentos de naturaleza estratégica, propios de la Gestión Integrada de Zonas Costeras, que aprovechen tanto la vía reglamentaria como las oportunidades que puedan aparecer en los de tipo voluntario (estos últimos están especialmente indicados para un sistema de alianzas como el propuesto en los anteriores párrafos). Contar con instrumentos operativos que faciliten la administración y gestión institucional cotidiana que afecta a las zonas costeras andaluzas.
- Objetivo Estratégico 7: Disponer instrumentos para la implantación, seguimiento y evaluación de la propia EA-Gestión Integrada de Zonas Costeras. Entre otras razones porque, según lo expuesto en los primeros capítulos, buena parte de las estrategias corporativas bien diseñadas fracasan debido a problemas relacionados con su implantación y seguimiento.

Tampoco cabe duda que cualquier iniciativa estratégica debe tener en cuenta los medios materiales e intangibles que hacen falta para su desarrollo. Y ese es, precisamente, la función de la Meta Estratégica 3: proporcionar los recursos indispensables y ponerlos al servicio de la nueva Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras. En dicho sentido esta Meta tiene como objetivos estratégicos:

- Objetivo Estratégico 8: Conseguir recursos económicos y financieros dirigidos a sufragar los gastos derivados de las nuevas actividades e iniciativas orientadas a la EA-Gestión Integrada de Zonas Costeras. Este apartado es también crucial: muy pocas estrategias, de cualquier naturaleza, son simplemente realizables sin medios económicos.
- Objetivo Estratégico 9. Asegurar una formación técnica adecuada a las exigencias de la Gestión Integrada de Zonas Costeras. Esto pretende subrayar la conveniencia de complementar el carácter multidisciplinar de los conocimientos técnicos y científicos de los gestores, con sus habilidades personales y sociales. La anterior concepción de administrador lleva implícita la asunción de la Gestión Integrada de Zonas Costeras como proceso de gobernanza.
- Objetivo Estratégico 10: Contar con ciudadanos, como usuarios de espacios y recursos litorales que son, más concienciados con la necesidad de poner en práctica vías más sostenibles de producir, consumir y relacionarse.
- Objetivo Estratégico 11: Ofrecer información pública suficiente y disponer de un conocimiento científico adecuado como para afrontar el proceso de cambio con ciertas garantías de éxito. En la Gestión Integrada de Zonas Costeras la información y el conocimiento juegan un papel de suma trascendencia; no solo por la evidente relación que se establece entre las decisiones públicas con los procesos naturales, también por el papel dinamizador que desempeña la información en los procesos participativos.

Tabla 10. Estructura de la Estrategia Andaluza de GIZC

Meta Estratégica 1. Construir un sólido sistema de alianzas para una nueva política pública

- O.E. 1: Formular una política institucional para la GIZC
- O.E. 2: Mejorar la coordinación y cooperación institucional en aquellos asuntos relacionados con el litoral de Andalucía.
- O.E. 3: Favorecer la participación pública de cara a una mayor implicación.

Meta Estratégica 2. Disponer de instrumentos apropiados para un modelo integrado de gestión costera

- O.E. 4: Determinar nuevas funciones y responsabilidades institucionales
- O.E. 5: Modificar, adaptar o aprobar los instrumentos normativos necesarios.
- O.E. 6: Disponer de los instrumentos estratégicos y operativos, tanto reglamentarios (normativos) como voluntarios, que sean necesarios.
- O.E. 7: Crear instrumentos para la implantación y seguimiento de la propia EA-Gestión Integrada de Zonas Costeras.

Meta Estratégica 3. Conseguir los recursos necesarios para implantar la EA-GIZC

- O.E. 8: Conseguir recursos económicos para financiar los gastos de la EA-GIZC.
- O.E. 9: Asegurar una formación técnica adecuada entendiendo la GIZC como proceso de gobernanza.
- O.E. 10: Educar para la sostenibilidad en las zonas costeras de Andalucía.
- O.E. 11: Ofrecer información pública suficiente y disponer de un conocimiento científico adecuado para afrontar el proceso de cambio.

5.2. Consideraciones Estratégicas. Análisis CAME

En apartados precedentes se utilizó una herramienta de análisis estratégico, la matriz DAFO, para tener una perspectiva general de la gestión institucional de las zonas costeras en Andalucía. A través de esta herramienta se detectaron las principales **D**ebilidades, **A**menazas, **F**ortalezas y **O**portunidades que se le presentaban al sistema público de administración litoral. Pero las propias limitaciones que dicho modelo analítico presenta recomiendan avanzar un poco más en el razonamiento estratégico.

Por tal motivo se ha optado por un Análisis CAME. Este pretende ofrecer una visión más dinámica de la situación encontrada y, sobre todo, vías alternativas de actuación. Así, el hecho de **C**orregir las debilidades, **A**frentar las amenazas, **M**antener las fortalezas y **E**xplotar las oportunidades, se convierte en el primer paso para dilucidar cuáles son las mejores opciones entre las que se puede decidir. En la Tabla 11 se han sintetizado aquellas que nos parecen mejores para la EA-Gestión Integrada de Zonas Costeras Litorales.

Tabla 11. CAME de la EA-Gestión Integrada de Zonas Costeras

| CORREGIR DEBILIDADES | MANTENER FORTALEZAS |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Disponer de un instrumento jurídico específico teniendo en cuenta la experiencia de las DRLA, y siguiendo las propuestas de la Comisión y el Consejo de Europa, así como las del borrador del Plan de Acción del Mediterráneo para la Gestión Integrada de Zonas Costeras. 2. Crear un órgano administrativo, propio de la JA, que impulse la Gestión Integrada de Zonas Costeras a través de la coordinación y cooperación institucional. 3. Elaborar un instrumento de planificación estratégica propio de la Gestión Integrada de Zonas Costeras, que tenga en cuenta el carácter voluntario de la libre adscripción de otras administraciones y sea flexible en cuanto a objetivos. 4. Adaptar la formación técnica a las exigencias de la Gestión Integrada de Zonas Costeras. 5. Coordinar el destino de los recursos públicos existentes empleados en la gestión del espacio y los recursos litorales. 6. Cubrir las áreas deficitarias de conocimiento que sean imprescindibles para la Gestión Integrada de Zonas Costeras. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Proponer una iniciativa política de Gestión Integrada de Zonas Costeras para Andalucía en el marco de las políticas públicas institucionales. 2. Interpretar la práctica de la Gestión Integrada de Zonas Costeras como una posibilidad real de aplicar modelos de gobernanza. 3. Buscar objetivos compartidos entre las diferentes funciones o responsabilidades públicas. 4. Crear de una red conectada de funcionarios y técnicos vinculados a la Gestión Integrada de Zonas Costeras. 5. Fomentar la actividad de aquellos grupos de investigación andaluces que ya están trabajando en la Gestión Integrada de Zonas Costeras, así como facilitar su trabajo conjunto en relación a las necesidades de la Junta de Andalucía. 6. Utilizar la información para favorecer la concienciación ciudadana, la participación pública y cooperación institucional mejorando su accesibilidad. |
| AFRONTAR AMENAZAS | EXPLOTAR OPORTUNIDADES |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer un calendario orientativo en relación a las principales líneas de actuación de la EA-Gestión Integrada de Zonas Costeras que tengan efecto de arrastre sobre otras. 2. Elaborar criterios de sostenibilidad destinados a la mejora del control de los usos y actividades en las zonas costeras. 3. Abordar la reinterpretación de la gestión pública en las zonas costeras consolidando un nuevo modelo formativo para funcionarios y técnicos de la JA y de los municipios del litoral andaluz. 4. Buscar nuevas fuentes de financiación entre las actividades económicas que causan mayor degradación del espacio y los recursos litorales. 5. Movilizar a la sociedad andaluza sobre los retos de la Gestión Integrada de Zonas | <ol style="list-style-type: none"> 1. Aprovechar la situación favorable del contexto institucional interno y externo actuando de forma urgente a través de un proyecto que sea ejemplar sobre los beneficios de la Gestión Integrada de Zonas Costeras. 2. Mostrar resultados de las unidades administrativas o de los instrumentos recientemente creados con objeto de ofrecer buenas prácticas de gestión integrada. 3. Proponer o responder a propuestas de colaboración con otras administraciones (municipios, AGE), para construir un nuevo sistema de alianzas. 4. Buscar mecanismos que permitan explotar las sinergias relacionadas con el litoral. 5. Poner al servicio de la gestión del litoral los instrumentos de información existentes. 6. Adaptar los cauces participativos ya creados |

Costeras a través de la información disponible y las plataformas de las NTI.

en beneficio de la Gestión Integrada de Zonas Costeras.

7. Aprovechar las novedades del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía para impulsar la Gestión Integrada de Zonas Costeras.

6. Opciones Estratégicas y Políticas e Instituciones implicadas: Búsqueda de sinergias y necesidad de liderazgo

El paso siguiente es tan sencillo en su planteamiento teórico como complejo a la hora de su ejecución. Se trata de las diferentes alternativas estratégicas que se le ofrecen a la Junta de Andalucía como institución corporativamente responsable. Parece claro, por descarte, que la primera opción es sencillamente la única compatible con el modelo integrado de gestión que se pretende para las zonas costeras andaluzas:

Estrategia de liderazgo; Dibujando nuestro futuro. Cuando la institución, aprovechando una situación apremiante, un contexto de actuación favorable, o ambas cosas a la vez, haciendo **un esfuerzo extraordinario, responde de forma decidida con nuevas políticas e instrumentos**, al reto que supone la búsqueda de un modelo más integrado de gestión que garantice la sostenibilidad del litoral y sus recursos. Para ello actúa utilizando sus fortalezas con objeto de aprovechar sus oportunidades. Se trata de controlar el devenir de los acontecimientos pero asume un cierto riesgo con su propia iniciativa.

Estrategia flexible; Preparándonos para lo que venga. Cuando la institución utiliza su agilidad y capacidad de adaptación para reconocer y aprovechar las oportunidades que le ofrece el entorno. Pero esta opción supone que los cambios futuros no serán rápidos ni de gran envergadura (lo cual es rigurosamente improbable para el caso de Andalucía tal y como ha podido verse en los apuntes prospectivos de las principales variables socioeconómicas y vectores de presión antrópica). Lo anterior lleva a pensar en la relativa viabilidad de esta opción estratégica. Los efectos negativos que esta iniciativa lleva implícitos son menores en relación a la opción precedente.

Estrategia de expectante; Conformándonos con lo que vaya a pasar. Cuando la institución interviene solo lo justo para mantener su situación. Ello implica que sorteja la mayor parte de los riesgos derivados de su hipotética actuación e iniciativa. Es capaz de reaccionar con cierta agilidad cuando la coyuntura resulta más favorable y las incertidumbres comienzan a resolverse. Es la opción más conservadora de las tres expuestas una vez vista la situación que presenta el litoral y la evolución que presenta en los últimos años. Entre otras razones porque en el fondo, una institución pública como la Junta de Andalucía, reconocería de forma implícita que se conforma con el futuro que otros preparan. Se trata de eludir, en lo posible, las amenazas al tiempo que se amortiguan las debilidades más evidentes.

En términos generales, la Junta de Andalucía deberá elegir una estrategia que marcará la gestión de sus zonas costeras, como mínimo, durante la próxima década. Para ello tiene tres grandes opciones que reflejarán el grado de ambición que tenga y el esfuerzo que esté dispuesta a realizar para que se produzca un cambio notable en las estructuras de gestión.

En apartados precedentes se han descrito, por un lado, los retos pendientes que se asocian al litoral y sus recursos. Por otro, los principios que deben guiar el itinerario hacia un modelo más integrado de gestión. El paso siguiente, el que ahora se inicia, consiste en señalar las políticas públicas y las instituciones interesadas. Por último, convendría aprovechar la visión del análisis anterior con objeto de pensar en distintas opciones de liderazgo para la EA-Gestión Integrada de Zonas Costeras.

Es posible que buena parte de los diferentes departamentos de la Junta de Andalucía deban estar implicados. Pero lo cierto es que la práctica de la gestión aconseja ser selectivos en un proceso de esta naturaleza con objeto de conseguir, en lo posible, eficacia en los resultados. Por dicha razón se ha elaborado la Tabla 12. En ella se relacionan los grandes objetivos operativos asociados al litoral con las instituciones responsables de las políticas públicas correspondientes.

Puede observarse que la Consejería de Medio Ambiente destaca junto a la de Obras Públicas y Transportes. Ambas, quizás un poco más la primera que la segunda, protagonizan su aparición en la mayoría de los objetivos, configurando un primer grupo de instituciones implicadas. Un segundo grupo lo conforman las de Turismo y de Agricultura y Pesca. El tercer bloque, representado por el resto de Consejerías, presenta una relación menos intensa que los grupos anteriores con los objetivos establecidos para el litoral.

Otra forma de aproximación a las instituciones y políticas públicas implicadas en la futura EA-Gestión Integrada de Zonas Costeras consiste en relacionar los grandes retos de gestión descritos en los instrumentos estratégicos del apartado anterior. De ahí se desprende una conclusión muy parecida a la anterior: las Consejerías de Medio Ambiente y de Obras Públicas y Transportes, también algo más la primera que la segunda, destacan con diferencia respecto a un segundo conjunto que estaría conformado por las Consejerías de Turismo, Agricultura y Pesca, y Cultura. Es decir, la Junta de Andalucía, a través de sus propios instrumentos estratégicos, señala directamente los departamentos responsables de una hipotética política pública asociada a la gestión de las zonas costeras.

Una tercera vía que se nos ocurre para proponer las instituciones y políticas públicas más implicadas en la futura Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras, es la que resulta de asociar los principios de la misma Gestión Integrada de Zonas Costeras y otros criterios de gestión, con las Consejerías que ostentan una mayor responsabilidad al respecto. De nuevo se realiza un ejercicio que intenta ofrecer algunos resultados que solo pretenden ser cualitativos y orientadores sobre algunas hipótesis de trabajo (Tabla 13).

En efecto, primero se ha procedido a seleccionar aquellos principios ya recogidos con anterioridad. Entre ellos se destacan los más innovadores y relevantes para las zonas costeras y para el sentido de gobernanza con el que se propone interpretar la Gestión Integrada de Zonas Costeras: inclusión del medio marino, integración de todos los sectores de actividad, sintonía con los procesos naturales, con la conservación de los recursos costeros, con instrumentos vinculados al desarrollo sostenible, con los bienes de dominio público, con el establecimiento protocolizado de relaciones con otras Consejerías y con otras Administraciones Públicas, con la vinculación a ciertos instrumentos ambientales (EIA, EAE...), a otros instrumentos de naturaleza estratégica (ya vistos en el apartado anterior), con relación a la generación y difusión de información de interés para el proceso de toma de decisiones, con los mecanismos establecidos para la relación con un considerable número de agentes sociales e institucionales implicados en un hipotético proceso participativo, etc.

A todos los criterios mencionados, estrechamente vinculados a los principios de la Gestión Integrada de Zonas Costeras, se añaden otros de sumo interés: iniciativas políticas específicamente relacionadas con la Gestión Integrada de Zonas Costeras, reparto de competencias asociadas al espacio y recursos costeros, proyectos desarrollados relacionados con la formación sobre Gestión Integrada de Zonas Costeras, etc.

Y el resultado es muy similar a los anteriores: destacan, primero y con diferencia, las Consejerías de Medio Ambiente y Obras Públicas y Transportes, por un lado. Pero, en segundo lugar, se reiteran también las de Turismo y Agricultura y Pesca. En este caso se ha tenido en cuenta, además, a la de Gobernación. Esta última, junto a las de Cultura e Innovación, Ciencia y Empresa, configuran un tercer bloque.

Tabla 12. Relación entre objetivos operativos e instituciones en la EA-Gestión Integrada de Zonas Costeras

| Objetivos | CMA | COPT | CTDC | CAP | CC | CS | CICE | CEH | CG |
|---|------------|-------------|-------------|------------|-----------|-----------|-------------|------------|-----------|
| Frenar los procesos de urbanización generalizada y limitar determinadas actividades económicas intensivas | X | XX | X | XX | | | X | | |
| Suscitar el replanteamiento de determinadas obras públicas | X | XX | | | | | | | |
| Mejorar la calidad de las aguas litorales | XX | | | X | | X | | | X |
| Racionalizar la utilización de las aguas continentales y disminuir el ritmo de crecimiento de la demanda | XX | X | X | XX | | | | | |
| Controlar la explotación de los recursos vivos | XX | | | XX | | | | | |
| Conservar hábitats y recuperar la biodiversidad terrestre, litoral y del medio marino. | XX | X | X | X | | | | | |
| Administrar de forma sostenible el patrimonio público de litoral (cultural y natural) | XX | XX | X | | XX | | | | |
| Asegurar el desarrollo económico futuro del litoral andaluz | X | XX | XX | X | | | XX | XX | |
| Promover una distribución equitativa de costes y beneficios entre las actividades económicas en el litoral andaluz y los usuarios de los recursos | X | XX | XX | X | | | | XX | |

Tabla 13. Relacin entre principios de la Gestin Integrada de Zonas Costeras e Instituciones pblicas

| Relacin con principios de la GIZC | CMA | COPT | CTDC | CAP | CC | CS | CICE | CEH | CG |
|--|-----|------|------|-----|----|----|------|-----|----|
| Perspectiva geogrfica (terrestre y marina) | XX | | | X | X | X | X | | |
| Perspectiva temtica (sectores de actividad) | XX | XX | X | X | | | | X | |
| Sintona con procesos naturales | XX | | | XX | | | | | |
| Enfasis gestin conservacin de recursos costeros | XX | X | X | X | XX | | | | |
| Instrumentos vinculados al desarrollo sostenible | XX | X | X | X | X | | X | | |
| Bienes de dominio pblico | XX | X | | XX | XX | X | | | |
| Procedimientos de coordinacin y cooperacin | XX | XX | XX | | | | X | | XX |
| Vnculos con otras escalas administracin pblica | X | XX | X | X | | X | X | | XX |
| Vinculacin instrumentos: EIA, EAE, etc. | XX | X | | | | | | | |
| Instrumentos estratgicos con los que se relaciona | XX | XX | X | | | | | | X |
| Genera informacin que interesa a otras consejeras | XX | X | X | X | X | X | XX | | X |
| Difunde informacin de inters | X | X | | X | X | | XX | | |
| Genera conocimiento tcnico y cientfico | X | | | X | X | | XX | | |
| rganos y mecanismos de participacin pblica | XX | X | X | | | | | | X |
| Agentes sociales con los que se relaciona | XX | X | X | X | | | | | X |
| Relacin con ONG | XX | | | | | | | | XX |
| Relacin representantes empresariales | X | | XX | | | | X | X | |
| Relacin con otros criterios de gestin | | | | | | | | | |
| Iniciativas de poltica pblica de Gestin Integrada de Zonas Costeras | X | | | | | | | | |
| Competencias especficas relacionadas con litoral | XX | XX | X | X | X | X | X | | X |
| Instrumentos operativos de utilidad para la Gestin Integrada de Zonas Costeras | XX | XX | X | X | X | | | | |
| Iniciativas de formacin en Gestin Integrada de Zonas Costeras | XX | | | | | | | | |
| Enfoque de gestin que interpreta "gobernanza" | XX | X | XX | X | X | | | | X |