



Fundación Biodiversidad



2010 Año Internacional de la Diversidad Biológica



Universidad
de Cádiz

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

Bases para el debate **LA GESTIÓN DEL LITORAL EN ANDALUCÍA**

*El papel de las comunidades autónomas en el camino hacia una
Gestión Integrada de las Áreas Litorales (GIAL)*

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



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

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

Redacción: Javier García Onetti, Javier García Sanabria

Dirección: Juan Manuel Barragán Muñoz

Revisión y coordinación regional: Juan Manuel Barragán Muñoz

gestioncostera.regial@uca.es

Cádiz, enero de 2011

El presente documento es uno de los 10 informes elaborados para cada una de las comunidades autónomas costeras española. Forman parte del proyecto para la constitución de la Asociación Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales (REGIAL) y se han realizado a partir una metodología común, que ha conllevado más de 70 entrevistas a lo largo de dos meses en las diez comunidades autónomas. Con este trabajo se pretenden aportar los elementos necesarios para sustentar el debate interno de constitución de dicha Red, cuyo objetivo no es otro que mirar al presente y al futuro de las costas españolas, abriendo un necesario proceso de reflexión y diálogo, partiendo de la búsqueda de puntos de encuentro y la construcción puentes, sin dejar de realizar la reflexión crítica necesaria para ello. La información contenida es el resultado de un trabajo de síntesis y abstracción, basado en la experiencia de los miembros de REGIAL y de los expertos entrevistados al efecto. Pese a la fase de investigación para complementar el proceso, este trabajo no pretende ser descriptivo o académico, pues no es el objetivo que motiva su elaboración. Para realizar las conclusiones y propuestas expuestas se han tomado como referencia los principios de la Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL)¹ consensuados por los miembros de la Red. De igual forma, debe apuntarse la intención de la Red de incorporar en este proceso de reflexión a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

¹ La Gestión Integrada de Áreas Litorales es un proceso dinámico, continuo e iterativo destinado a promover el desarrollo sostenible de las zonas costeras mediante la integración de políticas, objetivos, estrategias y planes sectoriales en el espacio y el tiempo y la integración de los componentes terrestres y marinos del litoral. Se trata, por tanto, de un instrumento al servicio de una política pública basado en la cooperación y la participación (Barragán Muñoz, J. M., 2003).

1. POLÍTICA Y ESTRATEGIA

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

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

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

Además de la EAGIZC, han surgido importantes iniciativas políticas para la GIAL en distintas Consejerías del Gobierno Regional. Sin embargo, estas no han fructificado todavía, si bien hacen albergar esperanzas fundadas de que se asiste al inicio de la quiebra del modelo de gestión vigente. Destaca, por ejemplo, la “**Estrategia de Desarrollo Sostenible: Agenda 21 de Andalucía**”, aprobada 2003 tras un intenso proceso participativo, en la que se localizan 2 Áreas Temáticas con especial interés para la GIAL: (2) “Conservación del mundo marino y costero y gestión sostenible de sus recursos”, y (10) “Desarrollo integral del litoral”. Cabe apuntar el proceso actual de elaboración de la **Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de la Biodiversidad**, con especial incidencia sobre el litoral y el medio marino. Introduce además la necesidad de aplicar un enfoque ecosistémico en la gestión, desde la perspectiva de la integración y la coordinación y a través de una gestión participativa y compartida. Entre los objetivos apuntados en su documento inicial de trabajo, destaca el de “**Promover la sostenibilidad de la biodiversidad a través de la gestión integral del Medio Marino y Litoral**” (4.5), con dos acciones especialmente interesantes: “**Aprobar y desarrollar la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras**” y “**Desarrollar los Programas de Medidas por Demarcaciones Marinas, derivados de la aplicación y transposición de la Directiva de Estrategia Marina y el anteproyecto de Ley Estatal de Protección del Medio Marinos**”.

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

Se destaca otro aspecto novedoso, y absolutamente positivo, observado al menos en los discursos políticos: el sentido de gobernanza que adquiere de forma progresiva la acción de

gobierno en Andalucía. Ello es especialmente valioso para el litoral, pues este es uno de los escenarios políticos más complejos que pueda imaginarse.

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

2. NORMATIVA

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

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

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

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

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

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

3. COMPETENCIAS

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

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

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

En cuanto a la coordinación entre el Gobierno Central y el Regional, al contrario que en otras CCAA, ha sido imposible establecer con Andalucía un Convenio de Colaboración para la Gestión Integrada de las Zonas Costeras. Existen experiencias de esta cooperación muy interesantes, dependientes no tanto de instrumentos formales estables como de iniciativas puntuales. Destacan, por ejemplo, las iniciativas llevadas a cabo entre 2006 y 2009 entre la Demarcación de Costas Andalucía-Atlántico y la Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente en Cádiz; o la colaboración actual en el Proyecto de Gestión Integrada del Litoral 'CAMP Levante de Almería' (Plan de Acción del Mediterráneo). En 2009, para afrontar un problema ambiental puntual, se creó la **Comisión Interadministrativa para gestionar de forma coordinada el estuario del Guadalquivir**, representada por la Administración estatal, autonómica y local competente (así como por los agentes socioeconómicos interesados).

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

4. INSTITUCIONES

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

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

De manera más sectorial, desde la Dirección General del Medio Natural (CMA) se llevan los programas de gestión sostenible del medio marino. La Dirección General de Pesca y Acuicultura (Consejería de Agricultura y Pesca) es responsable de la pesca en aguas interiores, y acuicultura y marisqueo. La Dirección General de Urbanismo (Consejería de Obras Públicas y Vivienda) ha creado hace muy pocos años las Oficinas del Litoral en las provincias de Málaga y Cádiz. Para la gestión del patrimonio cultural sumergido se ha creado el Centro de Arqueología Subacuática (dependiente de la Consejería de Cultura).

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

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

5. INSTRUMENTOS

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

Al contrario que en otras CCAA, en Andalucía el medio ambiente tiene especial protagonismo en el desarrollo de instrumentos con especial influencia en litoral y con un interés manifiesto en materia específica de GIAL (debido en gran medida a que los

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

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

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

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

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

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

6. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN

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

Tampoco el Instituto Andaluz de la Administración Pública (IAAP) considera la formación en gestión de Zonas Costeras como un asunto de interés para la Junta de Andalucía. En cuanto al Sistema Universitario Andaluz, sí dispone de una oferta formativa más variada y especializada, con especial representación de la Universidad de Cádiz, tanto en asignaturas de licenciatura (de Ciencias del Mar principalmente) como en programas de posgrado (**Máster Oficial de Posgrado en Gestión Integrada en Zonas Costeras, Máster Erasmus Mundus: "Water and Coastal Management"**...). Resaltar que las Acciones Formativas del Proyecto Life-Naturaleza "Conservación de hábitats litorales de la Provincia de Cádiz", homologadas por el IAAP, permitieron la asistencia a la primera edición del Máster GIAL de la UCA en 2004-2005 de técnicos de la administración pública, tanto estatal como regional y local, con una interesante experiencia por la coincidencia como alumnos de técnicos, gestores e investigadores de reciente formación.

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

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

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

7. RECURSOS

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

Se constata, en cualquier caso, un desequilibrio entre los ingresos producidos gracias a los recursos del litoral y los gastos derivados de su protección y conservación. Desequilibrio que es mantenido o auspiciado, también, desde el sector público. Además, existen muy pocos instrumentos financieros, salvo los relacionados con el consumo y depuración de aguas, o vertido a las aguas litorales, que asocian la recaudación a la utilización o degradación de los recursos litorales. Ninguna de estas tasas o cánones garantiza ingresos para la conservación del litoral a través de impuestos finalistas. Además, los agentes privados suelen hacer frente a sus obligaciones impositivas por la actividad económica que desarrollan, y no por el aprovechamiento de los recursos litorales.

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

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

8. CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN

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

La información no siempre se presenta en el mejor formato posible para animar a la participación pública, y hay dificultades de accesibilidad para la información referida, sobre todo, al planeamiento urbanístico. Como ya se ha apuntado, también se echa en falta más información sobre los aspectos económicos y financieros de la gestión pública.

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

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

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

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

El Sistema Universitario Andaluz, además, ha cofinanciado, hasta su consolidación, una línea de investigación y formación particularmente vinculada a la GIAL. En la actualidad existen, en diversas universidades andaluzas, grupos de investigación dedicados a la planificación y gestión de las Zonas Costeras.

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

9. EDUCACIÓN Y CONCIENCIACIÓN

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

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

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

Dentro del Programa de Voluntariado Ambiental de Andalucía se hace una labor encomiable en la zona costero marina, a través de la **Red de Voluntarios Ambientales del Litoral Andaluz** (constituida en 1998). Promovida por la Consejería de Medio Ambiente,

desarrolla acciones de conservación de ecosistemas y sensibilización y educación ambiental. También es muy relevante la tarea que realiza, tanto en las actividades de la Red de Voluntarios como en aspectos de educación ambiental, el **Aula del Mar** de Málaga (Sociedad Cooperativa Andaluza que inició sus trabajos en 1989).

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

10. PARTICIPACIÓN

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

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

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

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

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

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