



de Andrés, M., J. M. Barragán, P. Arenas Granados, J. García Sanabria & J. García Onetti. 2020. Gestión de las Zonas Costeras y Marinas en España. *Revista Costas vol esp.*, 1: 117-132. doi: 10.26359/costas.e106

# Gestión de las Zonas Costeras y Marinas en España

María de Andrés, Juan Manuel Barragán, Pedro Arenas Granados, Javier García Sanabria y Javier García Onetti

e-mail: maria.deandres@uca.es

Grupo de Investigación  
de Gestión Integrada  
de Áreas Litorales.  
Universidad de Cádiz, España.

**Keywords:** Integrated management, coastal, public policies, España, Andalucía.

## Resumen

Las zonas costeras de España se consideran áreas de especial relevancia para la población y su economía. Esto se debe a que la población urbana se asienta y desarrolla sus actividades económicas de forma cada vez más evidente sobre la zona costera. En 2015, los núcleos urbanos de estas áreas albergaban casi a la mitad de la población del país. Sin embargo, el modelo de asentamiento y desarrollo de actividades económicas en las zonas costeras no sigue patrones dirigidos hacia la sostenibilidad de la costa y el mar. En consecuencia, los ecosistemas costeros y marinos se encuentran cada vez más amenazados y degradados, poniendo en especial peligro los servicios que ofrecen a la población. Con todo ello, la presente investigación pretende analizar la realidad de la gestión de las zonas costeras y marinas en España en la última década (periodo 2008-2018). De esta forma, se pretenden destacar aquellas ini-

---

Submitted: May 2019

Reviewed: June 2019

Accepted: August 2019

Associate Editor: Marínez Scherer

ciativas que fomentan la sostenibilidad de las costas y el mar, así como aquellos temas de interés que deberían abordarse para contribuir al bienestar humano de las sociedades costeras. La metodología empleada en la investigación se centra en el análisis del Decálogo para la Gestión Integrada de Zonas Costeras en el que se analizan diez elementos relacionados con la gestión pública de las zonas costeras y marinas: política, normativa, competencias, instituciones, estrategias, instrumentos operativos, formación y capacitación, recursos económicos, información y conocimiento, y participación. Los resultados obtenidos presentan, por tanto, información detallada y actualizada de cada uno de los elementos del Decálogo, con el aporte de datos sobre la realidad de la gestión en la zona costera de España. Por último, se estudia el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con el objetivo de hacer énfasis en las peculiaridades de gestión costera que tienen algunas regiones del país.

### Abstract

The coastal zones of Spain are considered areas of special relevance for the population and its economy. This is due to the fact that the urban population settles and develops economic activities increasingly on the coastal zone. In 2015, almost half the population of the country lived in urban centres of these areas. However, the model of settlement and development of economic activities in coastal areas does not follow patterns towards the sustainability of the coast and the sea. As a consequence, coastal and marine ecosystems are increasingly threatened and degraded, placing services they offer to the population in particular danger. Thus, this research aims to analyse the reality of coastal and marine management in Spain in the last decade (2008-2018 period). In this regard, the manuscript highlights those initiatives that promote the sustainability of the coasts and the sea, as well as those issues that should be addressed to contribute to the human well-being of coastal societies. The methodology used in the research is focused on the analysis of the Integrated Coastal Zone Management Decalogue, in which ten elements related to public management of coastal and marine areas are analysed: Policy, Regulations, Competencies, Institutions, Strategies, Instruments, Training, Economic resources, Information and knowledge, and Participation. Therefore, the results obtained present detailed and updated information on each element of the Decalogue, with the contribution of data on the reality of management in the coastal area of Spain. Finally, the case of the Autonomous Community of Andalusia is studied, with the aim of emphasizing peculiarities of coastal management that some regions of the country have.

## 1. Introducción

Las zonas costeras de España se han configurado como uno de los espacios más importantes para la población y su economía. A este proceso, donde personas, actividades, grandes infraestructuras y equipamientos se concentran en una franja más o menos amplia, se le conoce como “litoralización” (Barragán, 1994). Además, la población que se concentra en las zonas costeras del país suelen hacerlo en núcleos urbanos, suponiendo una elevada artificialización de los primeros kilómetros desde la línea de costa.

La población en España asciende casi a 46,5 millones de personas (INE, 2015), de las cuales 42 mi-

llones viven en 3.323 núcleos urbanos (INE, 2014). Concretamente, en los núcleos urbanos de la zona costera viven 20,5 millones de personas, suponiendo casi la mitad de la población nacional (de Andrés *et al.*, 2017). Es decir, el 49 % de la población urbana del país viven en municipios o áreas urbanas con frente al mar. La ocupación urbana supone la artificialización del 24 % de la costa (de Andrés *et al.*, 2017). Esta ocupación tiene como consecuencia el deterioro de la zona costera y sus ecosistemas, lo cual ha sucedido de forma más intensa en las últimas las cinco décadas (Serra *et al.*, 2008).

Los ecosistemas costeros y marinos de España ofrecen importantes servicios a la población que habita en esta franja, así como a la elevada población turística que se concentra principalmente en la época estival (82,6 millones de turistas extranjeros en España en 2018) (INE, 2019). Ello provoca que los servicios de los ecosistemas se encuentren cada vez más amenazados, debido principalmente al vínculo existente entre el ser humano y la costa. Existen estudios que muestran cómo el ocio y el turismo masivo han provocado grandes cambios sobre la zona costera y, en consecuencia, sobre los ecosistemas y sus servicios (Prieto *et al.*, 2017).

En la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio para España realizada en 2011 se destacó que los ecosistemas costero marinos son aquellos que se han degradado en mayor medida y a mayor velocidad (Spanish National Ecosystem Assessment, 2013). Además, los principales impulsores de cambio se relacionan directamente con la ocupación y el uso de la zona costera y marina. En este sentido destaca la transformación del uso del suelo, que se manifiesta en la urbanización de extensas áreas litorales, en la construcción de grandes infraestructuras o equipamientos, y en un borde costero cada vez más artificial. Los insumos externos se identifican con la contaminación difusa derivada de los vertidos urbanos o industriales sin depurar, y la explotación intensiva

de servicios de ecosistemas acuáticos, a través de la captación de grandes masas de agua dulce (Barragán y Borja, 2012).

El principal objetivo de la investigación radica en el análisis del modelo de gestión de las zonas costeras en España en el periodo 2008-2018. Se parte de los análisis previos, y utilizando la misma metodología, llevados a cabo por la Red Iberoamericana de Manejo Costero Integrado IBERMAR (Arenas, 2009; Barragán, 2010). De forma general, caben destacar tres aspectos fundamentales que marcan la tendencia de esta década: 1. la influencia de las directrices internacionales que orientan los esfuerzos hacia la gestión y ordenación del espacio marino, sus usos y actividades, aún no establecen excesivas conexiones con la costa; 2. la aprobación de la Ley 2/2013 de Conservación y uso sostenible del litoral, que modificó a la Ley de Costas de 1988, la cual llegó a ser un referente en varios países de Iberoamérica. La nueva ley ha supuesto un notable retroceso para la conservación de los ecosistemas costeros y marinos en el Dominio Público Marítimo Terrestre (DPMT), para la ordenación integrada de este espacio y una apuesta tan solo por más desarrollo económico de las costas españolas; 3. el continuo traspaso competencial en materia de ordenación y gestión del litoral desde la Administración General del Estado a las Comunidades Autónomas.

## 2. Metodología

Para analizar el sistema de gestión costera nacional se utiliza como método el Decálogo de la Gestión Integrada de Áreas Litorales -GIAL- (Barragán, 2014). Dicho Decálogo resulta un instrumento de análisis en el que se consideran 10 elementos de la esfera jurídico-administrativa de una determinada escala de gestión. Los diez elementos que se consideran para

el análisis de la gestión costera en España son, por tanto: política, normativa, competencias, instituciones, estrategias, instrumentos operativos, formación y capacitación, recursos económicos, información y conocimiento, y participación.

Por otra parte, se aborda el caso concreto de la gestión costera en la Comunidad Autónoma de Anda-

lucía. Como se menciona en la introducción, una de las principales características del periodo 2008-2018 es el aumento en el traspaso de competencias desde

el Estado a las Comunidades Autónomas o entes de gobierno regionales.

### 3. Resultados

#### **Situación actual de gestión de las zonas costeras en España**

De forma general, puede afirmarse que la gestión del litoral en España no ha observado especiales avances en los últimos años si lo comparamos con su situación en el período 2008-2010 (Arenas, 2009; Barragán, 2010). El análisis de los diferentes elementos del Decálogo para la GIAL permite un estudio en detalle de la realidad de su gestión en el país. A continuación se analizan los diez elementos antes mencionados.

#### **Política pública**

La política general en España ha sufrido cambios en la última década. En este sentido, el Partido Socialista (socialdemócrata) se ha alternado con el Partido Popular (conservador) en el poder político del país. Sin embargo, analizando la política en materia de gestión de la zona costera, aunque hubo algunos progresos entre el 2004 y 2007 con la publicación de las Principales líneas de reorientación de la Política de Costas (2004) y la Estrategia de Sostenibilidad de la Costa (2007), no han existido grandes avances desde entonces, al menos en la escala nacional.

Durante el periodo 2008-2012, el Gobierno Socialista no incorporó a las instituciones la Estrategia española de Gestión Integrada de la Zona Costera que había remitido en 2006 a las instituciones europeas. Tampoco se ha incorporado como instrumento de gestión la Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa elaborada en 2007, ni el Plan Director para la Gestión Sostenible de la Costa en el que se consideraban inversiones para éste ámbito (Arenas, 2012; Barragán, 2010).

Si consideramos el periodo 2012-2018 presidido por el Gobierno del Partido Popular (en las legislaturas 2012-2016 y 2016-2018), tampoco se observa ninguna iniciativa para elaborar una política nacional de gestión integrada de la zona costera. El desarrollo de una política explícita de gestión de la costa supone, necesariamente, saber los criterios de inversión que se utilizan, mejorar los niveles de coordinación y cooperación con las Comunidades Autónomas, abrir la gestión de las costas a la participación pública, aumentar la transparencia de la gestión y la visibilidad de las instituciones costeras. Sin embargo, no se han observado avances en este sentido desde la escala nacional.

Lo anterior pone de manifiesto que el progreso hecho desde la escala nacional en materia de gestión de la costa en la última década es muy escaso, sin resultados sobre los ecosistemas costeros. Tan solo en el medio marino pueden mencionarse algunos avances de cierto interés, donde destaca el desarrollo de las Estrategias Marinas, promovido a partir de la iniciativa europea.

En cuanto a las Comunidades Autónomas, son éstas las que han asumido principalmente el papel de la gestión de las zonas costeras. Las políticas utilizadas por la mayoría de las regiones costeras ha sido la de crear instrumentos estratégicos de gestión/protección de los primeros cientos de metros (normalmente se utiliza la distancia de 500 metros) desde la línea de costa. Para ello se han utilizado instrumentos de naturaleza territorial, como se indicará posteriormente.

### Normativa

La escala internacional y específicamente las normas impulsadas por la Unión Europea han jugado un papel fundamental en la década 2008-2018 para orientar mejor la gestión de sus zonas costeras y marinas. En primer lugar, destaca en 2008 la entrada en vigor del Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo, donde se establecen criterios para una nueva política de gestión costera integrada (Consejo de la Unión Europea, 2011). Dicho Protocolo se centra en desarrollar elementos claves para la gestión integrada, proponiendo la realización de planes nacionales de GIAL. Sin embargo, aunque el Protocolo es de obligado cumplimiento para los países firmantes, y España lo ratificó en 2011 (Boletín Oficial del Estado 70 de 23 marzo de 2011), aún no se han observado resultados significativos derivados del mismo.

Otra iniciativa europea de relevancia en este periodo fue el borrador de Directiva (2013) que establecía un marco para la gestión costera y la planificación espacial marina (*Proposal for a Directive establishing a framework for maritime spatial planning and integrated coastal management*). Sin embargo, la aprobación definitiva en 2014 de este potente instrumento normativo europeo se dirigió solo a la planificación espacial marina, sin considerar la zona costera (*Directive 2014/89/EU of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 establishing a framework for maritime spatial planning*). La Directiva aprobada en 2014, aunque no incluye la gestión de las zonas costeras, supone un avance importante para la gestión del medio marino en la región. Esta, junto con la Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva Marco sobre la Estrategia Marina), suponen el impulso de normativas e instrumentos en la escala nacional sobre la gestión y conservación del medio marino.

En la escala nacional, fruto precisamente de la Directiva 2008/56/CE, se desarrolla la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del medio marino (BOE nº 317, 30 de diciembre de 2010). El objetivo fundamental de esta ley es lograr el buen estado ambiental del medio marino en España, a partir del desarrollo de instrumentos estratégicos. Como se expondrá en el apartado de Estrategias, el resultado de esta ley ha sido la elaboración de las Estrategias Marinas. Por otra parte, y como consecuencia de la Directiva 2014/89/EU, se traslada al ordenamiento jurídico español un marco para la ordenación del espacio marítimo, a través del Real Decreto 363/2017, de 8 de abril.

En cuanto a la gestión de la costa propiamente dicha, este periodo destaca en España por la aprobación de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Diversos autores, expertos en Derecho Público, han realizado estudios sobre las consecuencias de esta norma. Entre ellos destacan aquellos que afirman que la ley se desarrolla en un contexto de revalorización de la costa en términos economicistas y no medioambientales (García-Pérez y Sanz-Larruga, 2013). La modificación de los criterios para establecer el DPMT y la zona de servidumbre, así como la ampliación sustancial del plazo de las concesiones ya establecidas, suponen modificaciones de relevancia para la gestión de la zona costera del país.

Por otra parte, se implantan leyes sectoriales que tienen una incidencia especial sobre la gestión costera y marina. Tal es el caso de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. A través de ésta se establecieron las categorías de los Espacios Naturales Protegidos en España y los procedimientos para su creación y gestión, tanto en el territorio emergido como en las costas y el mar. Por otro lado, cabe citar el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el

Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. En dicha ley se especifican aquellos puertos que son competencia de la Administración General del Estado. Además regula la planificación y construcción de infraestructuras portuarias. Por último, la Ley 33/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado, establece cambios en el sector de la pesca marítima en el país.

### **Competencias**

La gestión de la zona costera no ha sufrido modificaciones sustanciales en los últimos diez años en cuanto al reparto de competencias entre las distintas escalas de gestión. Las Comunidades Autónomas, según sus respectivos Estatutos de Autonomía, tienen las principales responsabilidades en materia de ordenación territorial y del litoral, puertos, urbanismo, vertidos al mar y demás temas enunciados en la Ley 2/2013.

Cabe recordar que es en los Estatutos de Autonomía donde pueden observarse los traspasos competenciales de la Administración Central a las Comunidades Autónomas. En este sentido, el Estatuto de Autonomía de Andalucía, y antes Cataluña, y desde finales de 2018 Canarias, contemplan que son competencias de la Comunidad Autónoma tanto la ordenación del litoral como la gestión de los títulos de ocupación y uso del DPMT, especialmente en el otorgamiento de autorizaciones y concesiones. Este traspaso competencial tiene lugar para el caso andaluz mediante el Real Decreto 62/2011, de 21 de enero. Además, mediante el Decreto 66/2011, de 29 de marzo, se asignan las funciones, medios y servicios traspasados a la Consejería de Fomento y Vivienda, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, y Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural.

Dichas competencias también las tenía reconocidas Cataluña con anterioridad, a través del Real Decreto 1387/2008, de 1 de agosto. En dicha Comunidad

Autónoma, en 2018, se aprueba un proyecto de ley de ordenación del litoral catalán en el que se especifica concretamente la gestión integrada de la costa. En este proyecto de ley se pretende planificar racionalmente aquellas actividades desarrolladas en la costa, considerando la protección del medio ambiente y el paisaje junto al desarrollo económico de la región.

### **Instituciones**

Las instituciones y administraciones públicas que gestionan la zona costera de España tampoco han variado considerablemente en la última década. En el periodo 2012-2018 se crea el Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, por lo que se agrupan las competencias sobre la zona costera, concretamente del DPMT, junto con otros sectores vinculados con la agricultura, pesca y alimentación.

En 2018 se crea el Ministerio para la Transición Ecológica (MITECO), por lo que se separan, de nuevo, las competencias en materia de medio ambiente de aquellas relacionadas con la agricultura, pesca y alimentación (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación). Dentro del MITECO sigue existiendo la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar. Entre las funciones de dicha Dirección General se especifica concretamente "la coordinación de la aplicación en España de la gestión integrada de zonas costeras".

En la escala regional, las instituciones encargadas de los servicios de costas se encuentran principalmente en las Consejerías de Medio Ambiente y de Obras Públicas. Es por ello, que las actuaciones que se realizan sobre el litoral están asociadas, principalmente, a las infraestructuras y equipamientos costeros. La crisis económica castigó de forma muy severa a las inversiones estrictamente ambientales (conservación, recuperación, restauración de ecosistemas costeros).

### Instrumentos estratégicos

En la escala nacional destaca el Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra la Contaminación (Plan Ribera), que se aprueba mediante la Orden AAA/702/2014. Dicho plan se elaboró por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, e incluye aspectos tales como un Atlas de sensibilidad de la costa española y un Análisis de vulnerabilidad y riesgo de la misma, además de las capacidades logísticas y de gestión necesarias para hacer frente a un episodio de contaminación de dimensión e intensidad significativas.

Por otra parte, entre 2013 y 2017 la Dirección General para la Sostenibilidad de la Costa y el Mar ha elaborado cinco estrategias en aquellas zonas costeras donde se han destacado los mayores problemas de erosión: Huelva (2013), el Maresme (2014), sur de Castellón (2015), sur de Valencia (2015) y Granada (2017). Dichas estrategias realizan un análisis de la situación de las costas y su proceso erosivo, estableciendo además alternativas de actuación sobre la costa.

En el mar destacan en la década 2008-2018 las Estrategias Marinas. Dichas estrategias son un instrumento de planificación implantado a partir de la Directiva 2008/56/CE, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un plan de acción para la política del medio marino (Directiva Marco sobre la Estrategia Marina). El objetivo principal de dichas estrategias es la consecución del Buen Estado Ambiental de los mares con competencia nacional antes de 2020. Las Estrategias Marinas, si bien no son instrumentos de gestión costera integrada, dado que consideran el medio marino para la gestión, resulta relevantes considerarlas en un plan de gestión costera integrada.

En cuanto a la escala regional, todas las Comunidades Autónomas han desarrollado algún tipo de instrumento estratégico para la gestión de la zona costera. En esta década destacan las Directrices de Ordenación del Litoral de Canarias (2009), el Plan

de Ordenación del Litoral de Galicia (2011) y el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía (2015). Concretamente, el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía se encuentra paralizado por la oposición de los municipios litorales. Esto se debe a que son los municipios los competentes en el planeamiento urbanístico de la zona costera, y dicho Plan restringe sus intenciones urbanizadoras. A pesar de ello, resulta un instrumento de consulta relevante para la ordenación del litoral en la Comunidad Autónoma de Andalucía. La tabla 1 recoge todos los instrumentos estratégicos desarrollados por las Comunidades Autónomas para la gestión del litoral, destacándose aquellos realizados en la década 2008-2018 (Barragán y de Andrés, 2016).

Por otra parte, en el año 2016 se destaca la elaboración de la *Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras para el Sistema Socioecológico del Mar Menor* (Barragán y García-Sanabria, 2016). La Estrategia se realiza para un mar interior, una laguna costera y su entorno más amplio, ya que se entiende el sistema como un sistema socioecológico completo, dentro de la Comunidad Autónoma de Murcia. El principal objetivo que se persigue es “*alcanzar un modelo de gestión en el ámbito público de actuación adaptado a las especiales características del Mar Menor, en estrecha cooperación interadministrativa, inspirado en principios de gobernanza y comprometido con la participación ciudadana*”. Es por ello que bajo un enfoque ecosistémico se aborda la gestión integrada de esta laguna costera y su entorno. Su aprobación formal ha tenido lugar en 2019.

### Instrumentos operativos

Existen numerosos instrumentos operativos para la gestión de las zonas costeras en España. Según la actividad o el recurso que se pretenda gestionar, los instrumentos pueden atender al DPMT, Dominio Público Hidráulico (DPH), a los recursos pesqueros, a las actividades portuarias, a los espacios naturales

**Tabla 1.** Instrumentos estratégicos de gestión costera en las comunidades autónomas (CCAA) de España.

CCAA	Instrumento	Delimitación	Impulsores directos de cambio	Herramientas de gestión
<b>País Vasco</b>	Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la CAPV, 2007.	62 municipios Zona de influencia (500m) y efecto de las mareas (cota 5 m).	Transformación usos del suelo. Insumos externos (diagnóstico).	Actuaciones de coordinación administrativa, adecuación de infraestructuras, protección del medio natural, uso público.
<b>Cantabria</b>	Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria, 2004.	37 municipios costeros, excepto suelos urbanos o urbanizables y ENP.	Transformación usos del suelo. Explotación de ecosistemas costeros (diagnóstico).	Zonificación en áreas de protección, de ordenación y actuaciones integrales estratégicas.
<b>Asturias</b>	Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral Asturiano, 2005.	Zona de influencia (500m).	Transformación usos del suelo.	Creación de la figura parque-playa.
<b>Galicia</b>	Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, 2011.	82 municipios costeros Criterios físico-naturales y socioeconómicos.	Transformación usos del suelo.	Paisaje como herramienta de gestión.
<b>Andalucía</b>	Plan de Protección del corredor litoral de Andalucía, 2015.	62 municipios costeros Zona de influencia (500m).	Transformación usos del suelo.	Zonas litorales de protección ambiental, de protección territorial 1 y de protección territorial 2.
<b>Murcia</b>	Directrices y plan de ordenación territorial del litoral de la Región de Murcia, 2004.	Municipios costeros. + 2 municipios relacionados con el litoral	Transformación usos del suelo	Clasificación de suelos protegidos en diferentes categorías Propuesta Estrategia GIZC Mar Menor.
<b>Valencia</b>	Plan de Acción Territorial del Litoral de la Comunidad Valenciana, 2006	60 municipios dentro de la franja de 1 000 m. 19 municipios no costeros.	Transformación usos del suelo Insumos externos (diagnóstico) Explotación de ecosistemas costeros (diagnóstico).	Programa de actuación sobre medio ambiente, infraestructuras y urbanismo
<b>Cataluña</b>	Plan director Urbanístico del sistema costero, 2005	75 municipios Zona de influencia (500m)	Transformación usos del suelo	Clasificación en suelos no urbanizables, de categoría especial y otros
<b>Baleares</b>	Directrices de OT de las Islas Baleares y de Medidas Tributarias, 1999	En los Planes Insulares	Transformación usos del suelo	Áreas homogéneas supramunicipales, sustraídas al desarrollo urbano, de desarrollo urbano e infraestructuras
<b>Canarias</b>	Directrices de Ordenación del Litoral de Canarias, 2009.	Como mínimo zona de influencia (500m).	Transformación usos del suelo Insumos externos (diagnóstico). Explotación de ecosistemas costeros (diagnóstico).	Unidades litorales homogéneas mediante criterios longitudinales y transversales.

Fuente: Adaptado de Barragán & de Andrés, 2016.



protegidos, a los usos del territorio, al turismo, a las actividades culturales, entre otros, (Barragán, 2003). Este apartado se centra en aquellos instrumentos operativos asociados al DPMT, entre los que podemos encontrar: a) aquellos relacionados con el deslinde del DPMT, b) aquellos relacionados con el uso especial del DPMT, c) las actuaciones estatales sobre el DPMT.

- Los deslindes se realizan en la costa española desde la Ley de Costas de 1988, lo que sin embargo ha tenido dificultades para su implantación. Desde la Ley 2/2013 se impulsa esta actuación a través del Plan de Deslindes, pretendiendo la delimitación del DPMT en toda la línea de costa estatal. En 2018, se encuentra deslindado el 93,6% de toda la línea de costa española.
- Los usos especiales del DPMT se regulan principalmente a partir de los instrumentos operativos, las Administraciones y las Concesiones. Las Administraciones suponen las ocupaciones del DPMT con instalaciones desmontables, así como aquellas actividades que sin precisar de instalaciones, tengan unas condiciones especiales de uso del DPMT. Por otra parte, las Concesiones son aquellas ocupaciones del DPMT durante un plazo superior a cuatro años. Existen dos tipos diferentes: las que siguiendo la Ley de Costas se incluyen en el procedimiento general de concesiones y las que precisan de concesión por parte de la Comunidad Autónoma; en este caso tienen que tener el visto bueno del Estado.
- Las actuaciones estatales realizadas sobre la costa se relacionan con actividades para la protección de la costa, en muchos casos incluidos en un plan anual denominado Plan Litoral. Este instrumento se centra principalmente en actividades como la realimentación de playas o en la reconstrucción de infraestructuras alteradas por los temporales. Todas ellas suponen intervenciones operativas sobre el DPMT, superándose las 700 actuaciones

desde 2008. La tabla 2 presenta el número de actuaciones realizadas en cada una de las provincias costeras de España y el número de municipios atendidos. Destacan aquellas Comunidades Autónomas de las costas Atlántica y Cantábrica por poseer un mayor número de proyectos sobre el DPMT.

### **Formación y capacitación**

En cuanto a la formación universitaria reglada que se relaciona con la gestión de las zonas costeras, España continúa ampliando su oferta formativa. En lo referente a los estudios de grado, existen Grados en Ciencias del Mar en las siguientes universidades: Universidad de Cádiz, Universidad de Vigo, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Universidad Católica de Valencia y Universidad de Barcelona. Cabe destacar que el Grado en Ciencias del Mar en la Universidad de Barcelona comenzó en 2015/2016.

Por otra parte, el presente curso (2018/2019) se ha iniciado el Grado en Ciencias y Tecnologías del Mar en la Universidad Politécnica de Cataluña. Este se orienta a la formación de profesionales para la realización de investigación y asesoramiento en ámbitos medioambiental y climático, y sobre los impactos de las actuaciones económicas y sociales en el medio marino y costero. En consecuencia, supone un grado con un propósito de sesgo tecnológico para la gestión costera y marina.

Sobre la formación de posgrado, continúan los mismos títulos de máster que en la década anterior. En este sentido, destaca el Máster de Gestión Integrada de Áreas Litorales de la Universidad de Cádiz por su enfoque transversal e integrador. En él, los alumnos entran en contacto con investigadores y profesionales de la gestión del litoral, por lo que supone una formación de posgrado específica para la gestión integrada de estos espacios.

Respecto a los estudios de doctorado, a partir del Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se

**Tabla 2.** Instrumentos estratégicos de gestión costera en las comunidades autónomas (CCAA) de España.

Comunidad Autónoma	Provincia	Número de actuaciones	Número de municipios atendidos
<b>Galicia</b>	A Coruña	85	41
	Lugo	41	8
	Pontevedra	53	20
<b>Asturias</b>	Asturias	98	18
<b>Cantabria</b>	Cantabria	52	15
<b>País Vasco</b>	Guipúzcoa	60	11
	Vizcaya	70	19
<b>Cataluña</b>	Barcelona	5	10
	Girona	29	14
	Tarragona	16	11
<b>Comunidad Valenciana</b>	Alicante	31	17
	Castellón	22	13
	Valencia	6	5
<b>Región de Murcia</b>	Murcia	9	3
<b>Islas Baleares</b>	Islas Baleares	16	14
<b>Andalucía</b>	Almería	27	12
	Cádiz	25	9
	Granada	20	8
	Huelva	5	4
	Málaga	14	7
	Sevilla	2	2
<b>Islas Canarias</b>	Las Palmas	5	5
	Tenerife	17	12

Fuente: Datos obtenidos a partir de la información del Ministerio para la Transición Ecológica ([www.miteco.gob.es/es/costas](http://www.miteco.gob.es/es/costas)).

regulan las enseñanzas oficiales de doctorado, se crea en la Universidad de Cádiz el programa de doctorado de Gestión y Conservación del Mar, dentro de la Escuela Internacional de Doctorado en Estudios del Mar (EIDEMAR). Dicho programa engloba aquellos estudios de doctorado centrados especialmente en la gestión y conservación de la zona costera y marina.

### **Recursos económicos**

En lo que respecta a los recursos económicos destinados a la gestión litoral en España cabe destacar la notable disminución de las inversiones en la escala nacional. Concretamente, el presupuesto destinado a “Actuaciones en la Costa” ha disminuido desde 2009, cuando se destinaron 301 millones de euros

a este programa, mientras que en los años 2016 y 2017 estos presupuestos han descendido hasta 92 y 95 millones, respectivamente (figura 1) (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2018).

El análisis de los presupuestos destinados a cada una de las actuaciones dentro del programa resulta en que del presupuesto designado para 2017, aproximadamente 57% está destinado a la construcción de nuevas infraestructuras y equipamientos en la costa. Además, dentro de los gastos presupuestados para 2018, solo 7,2% se destinan a la protección del litoral (Greenpeace España, 2018). Es de destacar que la tendencia al descenso de los presupuestos públicos orientados a la gestión litoral no mejoró aun después del año 2016, cuando los indicadores económicos evidenciaron su mejora en relación al anterior periodo de crisis. Con ello, se pone de manifiesto la falta de voluntad política para los asuntos de protección y conservación ambiental y gestión integrada de este espacio, que paradójicamente sustenta uno de los sectores fundamentales de la economía española, como es el turismo.

### Conocimiento e información

En cuanto a los proyectos de investigación relacionados con la gestión costera y marina, destacan aquellos impulsados a partir de la Directiva Europea 2014/89/EU de Planificación Espacial Marina. En este sentido debe mencionarse los fondos Interreg de la Unión Europea, que en la convocatoria 2014-2020 se han centrado en la gestión y conservación del medio marino.

En la escala nacional, el Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación (2013-2016 y 2017-2020) incluyen entre sus líneas prioritarias la investigación marina y la promoción del crecimiento azul, donde se especifica “[...] una correcta protección medioambiental que permita la gestión integrada y la compatibilidad de usos de los mares y de las zonas costeras, para promover un crecimiento sostenible social y medioambientalmente”. Con ello se pone de manifiesto la importancia, al menos nominal, que va adquiriendo la gestión costera y marina en el ámbito científico y del conocimiento en el país.

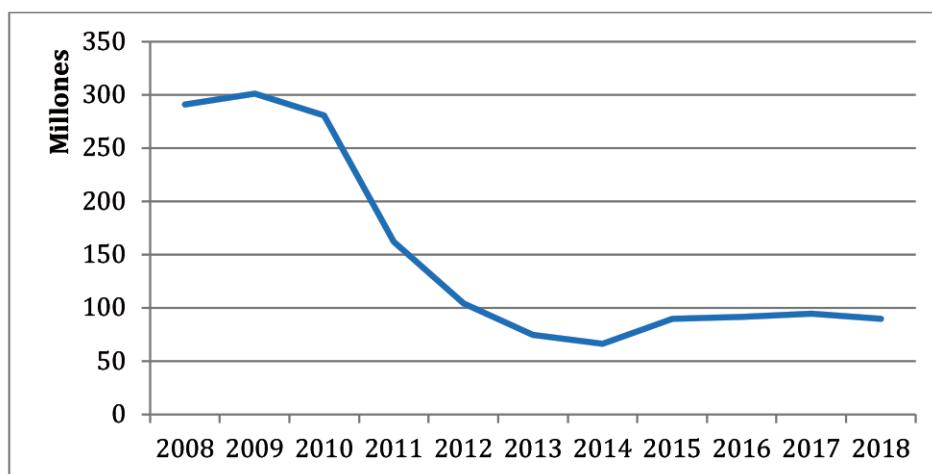


Figura 1. Presupuesto para actuaciones en la costa en el periodo 2008-2018. Fuente: Presupuestos Generales del Estado 2018.

Por otra parte, relacionado con el acceso a la información, cabe destacar la publicación en formato digital de los deslindes de DPMT de la línea de costa española. Esta información, disponible públicamente, supone un apoyo muy valioso para la elaboración de instrumentos de gestión de la zona costera.

En la escala regional, la Comunidad Autónoma de Andalucía ha puesto en operación la plataforma digital Red de Información Ambiental de Andalucía -REDIAM-. La REDIAM supone un portal único en el que se ofrece información pública y accesible para el conocimiento del medio ambiente de la región. Concretamente, el Visor del Litoral y el Medio Marino de Andalucía (<http://laboratoriorediam.cica.es/aplicacionLitoral/>) recoge toda la información ambiental, socioeconómica y de planificación y gestión sobre la zona costera andaluza.

### **Participación ciudadana**

La participación pública en España sigue siendo escasa en procesos relacionados con la gestión costera. Actualmente, el MITECO dispone de un canal de participación básico que se limita a la difusión de los anteproyectos de ley, reglamentos, planes y programas del Ministerio para que los ciudadanos valore su aprobación. En la web <https://www.miteco.gob.es/es/costas/participacion-publica/> se puede acceder a todos los procedimientos en fase de participación pública. Esta vía de comunicación, más formal que interactiva, es la que se viene realizando desde años anteriores y no podría considerarse participación en sentido estricto ya que la población no participa de la redacción o proposición de las leyes e instrumentos publicados.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía se aprueba la Orden de 2 de agosto de 2011, por la que se estableció la composición, régimen de funcionamiento y funciones de la Comisión de Participación en la Ordenación y Gestión del Litoral. A partir de esta Orden se crea una Comisión cuyas funciones se

centran en la supervisión, seguimiento, fomento y promoción de mecanismos de participación pública para la gestión de la zona costera en la región.

A modo de resumen, se presenta la tabla 3 en la que se enumeran las principales novedades de gestión costera en España para cada uno de los elementos del Decálogo.

### **El caso de la gestión costera en Andalucía**

En ocasiones, la descripción de la situación de un país oculta situaciones especiales en otras escalas de trabajo. Esto es especialmente cierto en el caso de Andalucía, Comunidad Autónoma de España. Ya en páginas anteriores se comentó tal salvedad. La primera pregunta que puede hacerse es ¿cuál es la razón de esa diferenciación?. En otras palabras ¿por qué en los Estatutos de Autonomía de Andalucía, Cataluña o Canarias está vigente una situación diferente desde el punto de vista jurídico y administrativo de la gestión del DPMT a la del resto de España? La respuesta es bastante sencilla: porque ha habido acuerdos políticos especiales entre el Gobierno del Reino de España y los Gobiernos autónomos de esas regiones. La razón última de tales acuerdos institucionales radica en el hecho de la importancia política de estas regiones, por la necesidad de contar con los votos de esas minorías en el Congreso de los Diputados, o por ambas razones a la vez.

Los acuerdos políticos mencionados pueden vislumbrarse de varias formas. Por ejemplo, uno de los primeros fue el que permitía que los Presidentes de las Autoridades Portuarias de los Puertos de Interés General del Estado fueran nombrados por las Comunidades Autónomas, y no por el Ministerio de Fomento. Otras manifestaciones de la gestión costera se observan en la actualidad para el DPMT y sus zonas de servidumbre. Así, el Artículo 56.6 del Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007 reza de la siguiente forma: “*Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del*

**Tabla 3.** Actualización del Decálogo para la GIAL en España.

	<b>Novedades en el periodo 2008-2018</b>
<b>Política</b>	No existen grandes progresos en cuanto a la política nacional en materia de GIZC. No existe una política de gestión de la zona costera. Las CCAA son las que asumen el papel de la gestión de la zona costera sin establecer políticas específicas en muchos casos.
<b>Normativa</b>	Se aprueba la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. En el medio marino, fruto de las trasposiciones europeas, se aprueba la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino y el Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo.
<b>Competencias</b>	El Estado tiene las competencias de ordenación del litoral y otorgamiento de autorizaciones y concesiones en el DPMT, excepto en aquellas CCAA que han traspasado dichas competencias en los Estatutos de Autonomía, como Andalucía y Cataluña.
<b>Instituciones</b>	A escala nacional, es el Ministerio para la Transición Ecológica con la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar la institución competente en la gestión de la zona costera. En las escalas regionales, son las consejerías de medio ambiente las que asumen dichas funciones.
<b>Estrategias</b>	Destacan a escala nacional y en el medio marino las Estrategias Marinas. Como caso concreto de Estrategia de GIZC, destaca la Estrategia de GIZC para el Sistema Socioecológico del Mar Menor.
<b>Instrumentos operativos</b>	Existe un considerable número de instrumentos operativos. Cabe destacar aquellos incluidos en el Plan Litoral, para la restauración de daños materiales en la zona costera con más de 700 proyectos ejecutados desde 2008. En cuanto a la delimitación del DPMT se encuentra deslindado más del 93% de la línea de costa.
<b>Formación y capacitación</b>	Crece la oferta de Grados en Ciencias del Mar en las Universidades españolas. Los estudios de posgrado en GIZC se mantienen en relación a la década anterior. En cuanto a los estudios de doctorado, destaca la creación de la Escuela Internacional de Estudios del Mar (EIDEMAR).
<b>Recursos económicos</b>	Los recursos económicos nacionales destinados a actuaciones en la costa han disminuido desde 2009. Además, la mayoría de estos recursos se destinan a la realimentación de playas o mejora de infraestructuras costeras.
<b>Conocimiento e información</b>	Aumentan las iniciativas de investigación en materia de gestión y ordenación del medio marino concretamente. Por otra parte, el acceso a la información de la zona costera se ha impulsado considerablemente.
<b>Participación</b>	La participación pública, en general, no ha mejorado en la década 2008-2018, ni existe el impulso necesario por parte de la administración general para fomentar dicha participación.

*litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso: el establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes; la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras*

*fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición; la regulación y la gestión del régimen económico-financiero del DPMT en los términos previstos en la legislación general...*”

Al amparo de esta norma superior y de las que la anteceden, Andalucía tiene competencias para la gestión y otorgamiento de las autorizaciones en el DPMT, de las concesiones referidas al artículo 64 de

la Ley de Costas (playas), así como para las autorizaciones en la Zona de Servidumbre de Protección del DPMT. Del mismo modo es competente para la planificación, elaboración y aprobación de proyectos, gestión y ejecución de obras que no sean de interés general.

De los instrumentos de gestión que están en vigor en el presente se destacan dos:

- Guía sobre Criterios de Gestión para las Ocupaciones en el DPMT (2018). Se trata de orientaciones generales y específicas para el DPMT en conjunto y para las playas en particular. Las primeras señalan la correcta utilización del DPMT, así como los usos prohibidos. También hace referencia a la eliminación de aguas residuales, instalaciones deportivas de carácter náutico, actividades de turismo activo, etc. Respecto a las playas, esta guía determina criterios de delimitación y requisitos de uso en tramos naturales y en tramos urbanos.
- Escenarios de gestión para la Zona de Servidumbre de Protección (ZSP) del DPMT (2009). La ZSP consiste en una banda de protección que oscila entre 20 metros para suelos urbanos, y hasta 100-200 metros en suelos no urbanizables. Como se trata de propiedad privada, cuyas ac-

tividades y protección pueden afectar al DPMT, su gestión es de notable importancia. Para ello se establecen hasta 14 escenarios de gestión; los resultantes de relacionar dos tipos de áreas naturales, tres tipos de áreas rurales y dos tipos de áreas urbanas en la ZSP, con dos tipos de DPMT (Muy Sensible y Sensible). Para cada uno de estos 14 escenarios posibles se establecen una serie de metas y objetivos que llevan a que determinados usos y actividades humanas estén prohibidas, se desaconsejen, sean autorizables previo estudio, o se recomienden.

Como se observa, la gestión de buena parte de las tareas que afectan al DPMT y a sus zonas de servidumbre son responsabilidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Estas se añaden a las ya señaladas en apartados anteriores, y que son comunes al resto de las Comunidades Autónomas de España: Ordenación del Territorio y del Litoral, control del planeamiento urbanístico, creación y gestión de los espacios naturales protegidos, puertos deportivos y pesqueros, patrimonio histórico, acuicultura, marisqueo, vertidos y pesca en aguas interiores, control sanitario de playas, promoción y desarrollo del turismo, gestión de cuencas hidrográficas intracomunitarias, etc.

### 3. Conclusiones

De forma general, en España no existe una política pública de gestión de la zona costera ni se evidencia voluntad de las autoridades para la formulación de una política explícita en este sentido. En cuanto al soporte normativo, existe una ley centrada en el dominio público marítimo terrestre y en su zona de servidumbre, pero no sobre una gestión integrada de toda la zona costera. Las competencias y aquellas instituciones que asumen las funciones en materia de

gestión del litoral se encuentran repartidas en distintos ministerios y consejerías, principalmente en los de medio ambiente.

Los instrumentos estratégicos y operativos para la gestión de la zona costera de mayor trascendencia en España se aprueban bajo la órbita de las Comunidades Autónomas, ya que desde la escala estatal no se detectan avances en cuanto a la formulación de una estrategia o un plan de gestión integrada. En la escala

nacional, la mayoría de los instrumentos existentes son de carácter operativo, centrados en la planificación de obras de ingeniería sobre el dominio público.

En lo referente a la formación universitaria existe capacidad para formar a los gestores en el ámbito de la gestión integrada de espacios costeros y marinos. Sin embargo, aún existen carencias en la capacitación y actualización de los gestores en algunas administraciones públicas. Aunque se ha avanzado en la divulgación de la información necesaria para la toma de decisiones sobre la gestión y ordenación costero-marina, ella es aun muy limitada en varias Comunidades Autónomas litorales. Por último, la participación pública para la gestión costera no se encuentra suficientemente establecida en el país, evidenciándose escasas experiencias y mecanismos viables para desarrollarla.

Como conclusión general puede afirmarse que en España se observan avances muy escasos para la gestión integrada de sus zonas costeras, aunque algunos progresos sí se constatan para ciertas Comunidades Autónomas. Por el lado de las universidades y centros de investigación se está promoviendo una mayor y mejor formación en la materia. Sin embargo, es pertinente que la administración estatal asuma la tarea de formular y consensuar la política nacional expresa para la gestión integrada de las costas y el mar, así como su normativa explícita. Ambos asuntos son de vital importancia para apostar en verdad por la sostenibilidad de estos estratégicos espacios sujetos a fuertes presiones asociadas también con el Cambio Global.

#### 4. Referencias

- Arenas, P. (2009). Gestión del litoral y política pública en España: un diagnóstico. En: Manejo costero integrado y política pública en Iberoamérica: un diagnóstico. Necesidad de cambio. Red IBERMAR. CYTED, 353-380 pp.
- Arenas, P. (2012). Manejo costero integrado y sustentabilidad en Iberoamérica. Un análisis propositivo de políticas públicas en las dos caras atlánticas: España, Portugal, Colombia y Panamá. Editorial Académica Española. LAP LAMBERT. Saarbrücken. 408 p.
- Barragán, J.M. (1994). Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral. Oikos-tau.
- Barragán, J.M. (2003). Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales. Introducción a la Planificación y Gestión Integradas. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz. 301p.
- Barragán, J.M. (2010). La gestión de los espacios y recursos costeros en España: Política e instituciones de una legislatura (2004-2008). *Estud. Geográficos*, 71: 39-65. doi:10.3989/estgeogr.0450
- Barragán, J.M. (2014). Política, gestión y litoral. Una nueva visión de la gestión integrada de áreas litorales. Madrid: Tebar, UNESCO.
- Barragán, J. M., & Andrés, M. De. (2016). Aspectos básicos para una gestión integrada de las áreas litorales de España: conceptos, terminología, contexto y criterios de delimitación. *Revista de Gestão Costeira Integrada*, 16(2): 171-183. <http://doi.org/10.5894/rgci638>
- Barragán, J. M., & Borja, F. (2012). Evaluación de los tipos operativos de ecosistemas- Litorales. In Evaluación de los ecosistemas del milenio de España (p. 1129). Fundación Biodiversidad. Ministerio de Agricultura Alimentación y Medio Ambiente.
- Barragán, J. M., y García-Sanabria, J. (2016). Estrategia de gestión integrada de zonas costeras para el sistema socio-ecológico del Mar Menor. Murcia: Consejería de Fomento e Infraestructuras. Región de Murcia.
- Bertolo, L. S., Lima, G. T. N. P., & Santos, R. F. (2012). Identifying change trajectories and evolutive phases on coastal landscapes. Case study: São Sebastião Island, Brazil. *Landscape and Urban Planning*, 106(1): 115-123. <http://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2012.02.009>
- Consejo de la Unión Europea. Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo.

- neo al Convenio para la Protección del Medio Marino y de la Región Costera del Mediterráneo (2011).
- de Andrés, M., Barragán, J. M., & García Sanabria, J. (2017). Relationships between coastal urbanization and ecosystems in Spain. *Cities*, 68: 8–17. <http://doi.org/10.1016/j.cities.2017.05.004>
- Greenpeace España. (2018). Mucho hormigón y paseos marítimos y poca gestión del litoral. Retrieved from <https://es.greenpeace.org/es/trabajamos-en/democracia-y-contrapoder/presupuestos-generales-2018/n4/>
- INE (Instituto Nacional de Estadística). (2014). Nomenclátor: Población del Padrón Continuo por Unidad Poblacional.
- INE (Instituto Nacional de Estadística). (2015). Población residente por fecha, sexo y edad. Resultados Nacionales.
- INE (Instituto Nacional de Estadística). (2016). Nomenclátor: Población del Padrón Continuo por Unidad Poblacional.
- INE (Instituto Nacional de Estadística). (2019). Número de turistas según país de residencia. Movimientos Turísticos en Frontera. <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=10822>
- Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2018). Presupuestos generales del estado 2017. Gobierno de España.
- Prieto, F., Estévez, R., Marinas, I., Alfonso, C., y Lobo, J. M. (2017). 25 años de urbanización en España. El País. Planeta Futuro.
- Serra, P., Pons, X., & Saurí, D. (2008). Land-cover and land-use change in a Mediterranean landscape: A spatial analysis of driving forces integrating biophysical and human factors. *Applied Geography*, 28: 189–209. <http://doi.org/doi:10.1016/j.apgeog.2008.02.001>
- Spanish National Ecosystem Assessment. (2013). Ecosystems and biodiversity for human wellbeing. Synthesis of the key finding. Madrid: Biodiversity Foundation of the Spanish Ministry of Agriculture Food and Environment.